
This is the **published version** of the article:

Xie Jia, Diana Esther; Casellas, Antonia , dir.; Solana, Miguel , dir. Regulación de la vivienda y provisión de infraestructura en asentamientos informales en Panamá. Una mirada desde la producción social del hábitat. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona, septiembre 2020. 99 pàg. (1288 Màster Universitari en Polítiques i Planificació per a les Ciutats, l'Àmbient i el Paisatge)

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/236121>

under the terms of the  license

Fuente: Castillo, F. 2020. Huertos del Edén. Fotografía.



UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA
Facultat de Filosofia i Lletres | Departamento de Geografía

Máster en Políticas y Planificación
para las Ciudades, el Ambiente y el Paisaje

***Regulación de la vivienda y provisión de
infraestructura en asentamientos informales en Panamá.
Una mirada desde la producción social del hábitat.***

Autora /  Diana Esther Xie Jia

Tutores / MARIA ANTONIA CASELLAS PUIGDEMASA,  Miguel Solana

Digitally signed by MARIA ANTONIA CASELLAS PUIGDEMASA
Date: 2020.08.30 09:24:51 +02'00'

Barcelona, septiembre 2020

RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo caracterizar los asentamientos informales en Panamá, analizando la relación que guardan estas características con el proceso de regulación de la vivienda y la provisión de infraestructura en el periodo 2015-2018. Para ello se estudian variables socio-urbanísticas, se analizan diversos proyectos de infraestructura realizados a través de la producción social del hábitat, en tres asentamientos del área metropolitana de la ciudad de Panamá y se describe el marco legal de los asentamientos informales en Panamá. Se identifica que los motivos y origen de los residentes de los asentamientos están relacionados con diferentes niveles de parentesco y/o búsqueda de servicios que responden a las necesidades dadas por las características de su población. Con respecto al desarrollo urbano de los asentamientos, se observa que no guardan relación directa con el proceso de regulación de la vivienda, pero sí con el ingreso mensual familiar. La investigación abre diversas líneas de investigación a futuro y reflexiona sobre la relación que hay entre el marco legal, los asentamientos informales y la producción social del hábitat.

Palabras claves: asentamientos informales, informalidad, regulación de la vivienda, infraestructura urbana, producción social del hábitat, economía informal.

Fuente: TECHO Panamá. 2020. Castilla de Oro. Fotografía. **Nota:** Niños del asentamiento pintando un mural para la casa comunal.



ABSTRACT

The present research aims to characterize informal settlements in Panama, analyzing the relationship that these characteristics have with the housing regulation process and the provision of infrastructure in the period 2015-2018. For this, socio-urban variables were studied, infrastructure projects developed through the social production of habitat were analyzed in three informal settlements in the metropolitan area of Panama City and the Panamanian legal framework for informal settlements was described. We identify that the motives and origin of the residents of the settlements are related to different levels of kinship, in addition to the search for services that respond to the needs given by the characteristics of their population. Regarding the urban development of the settlements, it is observed that they are not directly related to the housing regulation process, but they are related to the monthly family income. The research opens various lines of future research and reflects on the relationship between the legal framework, informal settlements and the social production of habitat.

Keywords: informal settlements, informality, housing regulation, urban infrastructure, social production of habitat, informal economy.

RESUM

LLa present investigació té com a objectiu caracteritzar els assentaments informals de Panamà, analitzant la relació que guarden aquestes característiques amb el procés de regulació de l'habitatge i la provisió d'infraestructura en el període 2015-2018. Per a això s'estudien variables socio-urbanístiques i s'analitzen diversos projectes d'infraestructura realitzats a través de la producció social de l'hàbitat en tres assentaments de l'àrea metropolitana de la ciutat de Panamà, així com també se'n descriu el marc legal. S'identifica que els motius i orígens dels residents dels assentaments estan relacionats amb diferents nivells de parentiu i / o recerca de serveis que responen a les necessitats donades per les característiques de la seva població. Pel que fa al desenvolupament urbà dels assentaments, s'observa que no guarden relació directa amb el procés de regulació de l'habitatge, però sí amb l'ingrés mensual familiar. La investigació obre diverses línies d'investigació a futur i reflexiona sobre la relació que hi ha entre el marc legal, els assentaments informals i la producció social de l'hàbitat.

Paraules clau: assentaments informals, informalitat, regulació de l'habitatge, infraestructura urbana, producció social de l'hàbitat, economia informal.



AGRADECIMIENTOS

Dedico esta investigación a todos los residentes de los asentamientos Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén, ya que sin su trabajo y su voluntad de cambiar la realidad, este trabajo de final de máster no hubiera sido posible. Gracias por permitirme entrar a su hábitat y a construirlo junto a ustedes.

Además, quisiera agradecer a todas las personas que hicieron posible la realización de este TFM. En primer lugar, a mis tutores Antònia Casellas y Miguel Solana, por toda la paciencia y esfuerzo dedicado.

A mis padres, a mi hermano, a Mauricio, a Norma, a mis sobrinos y a todos mis amigos. Gracias por su apoyo incondicional y sus palabras de aliento. No me alcanzan las palabras para expresar la dicha que es tenerlos en mi vida.

A la fundación TECHO, que siguen creyendo en mi trabajo y que facilitaron todo para el desarrollo de esta investigación. En especial a Andrea Serrut y a Mauro Frau, que durante meses estuvieron resolviendo todo tipo de dudas.

Y para finalizar, quisiera agradecer a la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT) de Panamá, por brindarme la oportunidad de expandir mis horizontes y estudiar fuera del suelo Panameño.

Muchísimas gracias,
Diana E. Xie



ABREVIATURAS

BID | Banco interamericano de Desarrollo

DNAI | Dirección nacional de Asentamientos Informales

IDAAN | Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales

MEF | Ministerio de Economía y Finanzas

MIDES | Ministerios de Desarrollo Social

MIVIOT | Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial

MOP | Ministerio de Obras Públicas

ONU/UN | Organización de las Naciones Unidas

SINAPROC | Sistema nacional de Protección Civil

UABR | Unidad administrativa de Bienes Revertidos



Fuente: TECHO Panamá. 2019. Huertos del Edén. Fotografía.

Nota: Voluntario de la fundación cavando un hueco para la construcción de una letrina. Se puede ver un niño de la comunidad.

TABLA DE CONTENIDOS

1 | INTRODUCCIÓN 1

2 | MARCO TEÓRICO 5

- 2.1 Implicaciones de vivir en la informalidad 5
- 2.2 La producción social del hábitat y sus diferentes modalidades 8
- 2.3 Regulación de la vivienda y provisión de infraestructura 10

3 | OBJETIVOS 17

- 3.1 Objetivo general 17
- 3.2 Objetivos específicos y preguntas de investigación 17

4 | MARCO METODOLÓGICO 19

- 4.1 Casos de estudio: Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén (Arraiján, Provincia de Panamá Oeste) 19
- 4.2 Metodología 22
 - 4.2.1 Revisión bibliografía 22
 - 4.2.2 Análisis del marco legal de los asentamientos informales en Panamá 22
 - 4.2.3 Análisis de la Encuesta de Caracterización de Hogares (ECHO) 22
 - 4.2.4 Observación participante 23
 - 4.2.5 Recopilación fotográfica 24

5 | RESULTADOS Y DISCUSIÓN 27

- 5.1 Marco legal de los asentamientos informales en Panamá 27
 - 5.1.1 Leyes 27
 - 5.1.2 Programas 30
- 5.2 Características socio-urbanísticas 31
 - 5.2.1 Características de los residentes 33
 - 5.2.2 Características de las viviendas 40
 - 5.2.3 Características de la infraestructura y de los servicios urbanos 47
- 5.3 Producción social del hábitat: Aplicada en la construcción de infraestructura 56
 - 5.3.1 Proyecto de la vía de acceso 59
 - 5.3.2 Proyecto de las casas comunales 63
 - 5.3.3 Proyecto de las veredas 67

6 | REFLEXIONES FINALES 71

7 | REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 75

8 | ANEXOS 79



Fuente: TECHO Panamá. 2020. Castilla de Oro. Fotografía.

Nota: Viviendas, veredas y tuberías de agua en el asentamiento

ÍNDICE DE FIGURAS

- Figura 1** | Procesos técnicos para el manejo de asentamientos informales 29
- Figura 2** | Pirámides de población 33
- Figura 3** | Relación entre el motivo, el lugar de procedencia y el asentamiento 35
- Figura 4** | Nivel de estudio en adultos por sexo según asentamiento 36
- Figura 5** | Relación entre la profesión y el tipo de contrato según asentamiento 37
- Figura 6** | Gastos en los asentamientos en dólares americanos según asentamiento 39
- Figura 7** | Relación entre la cantidad de años y el proceso de titulación de la tierra 41
- Figura 8** | Materiales del piso en la vivienda según la titularidad de la tierra 42
- Figura 9** | Materiales de las paredes en la vivienda según la titularidad de la tierra 43
- Figura 10** | Relación entre el ingreso y el material del piso 44
- Figura 11** | Relación entre el ingreso y el material de las paredes 44
- Figura 12** | Agua potable en los asentamientos según la titularidad de la tierra 47
- Figura 13** | Sanitario en la vivienda y red cloacal según la titularidad de la tierra 49
- Figura 14** | Electricidad en los asentamientos según la titularidad de la tierra 50
- Figura 15** | Tipo de cocina en la vivienda según la titularidad de la tierra 51
- Figura 16** | Recolección de la basura en los asentamientos según la titularidad de la tierra 55

ÍNDICE DE MAPAS

- Mapa 1** | Localización de los asentamientos con respecto a la Ciudad de Panamá 19
- Mapa 2** | Localización de Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén 21
- Mapa 3** | Localización de servicios 34
- Mapa 4** | Ubicación de basureros en los asentamientos 54
- Mapa 5** | Localización de proyectos infraestructura realizados en los asentamientos 57

ÍNDICE DE TABLAS

- Tabla 1** | Componentes del programa de mejoramiento de barrios 13
- Tabla 2** | Tabla de asentamientos informales en Panamá Oeste 20
- Tabla 3** | Proyectos de infraestructura en los asentamientos 24



Fuente: TECHO Panamá. 2020. Cuatro Torres. Fotografía.

Nota: Vivienda, ropa, letrina, desagüe, camino de madera, saco de supermercado y naturaleza, forman parte del escenario diario.

1 | INTRODUCCIÓN

"Invasores a mí me suenan como extraterrestres." "Siempre escucho ese tipo de frases, -invasores, ustedes no tienen derecho-." "Suenan como a alborotadores, como a problemáticos." "No es cierto que todos los que vivimos aquí queremos las cosas gratis o que queremos todo fácil." "Más bien es el derecho a tener algo mejor"

*Recopilatorio de frases dichas por residentes
de Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén. (2016)*

Según UN-Habitat (2013) los asentamientos informales en Latinoamérica han disminuido un 9% en los últimos años. Esto se debe a que los países de la región han hecho un gran esfuerzo para formalizar la tenencia de la vivienda en los asentamientos informales. Estos esfuerzos se han llevado a cabo ya que el 24% de la población urbana de la región vive en estos asentamientos en situación de pobreza (UN-Habitat, 2016). Es un fenómeno recurrente en toda la región, y ha sido ampliamente estudiado (Hansen, 2004) por académicos, Estados y organismos internacionales. A pesar de eso en Panamá, el fenómeno que es llamado popularmente invasiones¹, apenas ha sido documentado. Incluso los residentes han sido retratados como alborotadores y juega vivo² por los medios de comunicación y gran parte de la población que desconoce la naturaleza del fenómeno en la región.

Por otra parte, parte de los programas de regulación de la vivienda de la región contemplan únicamente la titulación de la vivienda y han prestado poca atención

al desarrollo urbano de los asentamientos informales (desarrollo de infraestructura, servicios públicos, áreas recreativas y de esparcimiento...), lo que, al margen de las deficiencias presentes en los asentamientos, se dificulta la conexión con la ciudad (Fernandes, 2011). Como resultado, existe un 73% de asentamientos informales sin red de alcantarillados, un 36,7% sin conexión al sistema de electricidad formal y un 53.5% sin el acceso a agua potable³ en Latinoamérica (TECHO⁴, 2018).

Existen diferentes lógicas para el acceso a la vivienda en Latinoamérica (Abramo, 2003). Una es la lógica de Estado, donde el sector público regula cómo se distribuye y adquiere la vivienda; otra es la lógica de mercado, donde se establecen códigos de compra y venta de acuerdo a la oferta y la demanda; y, por último, la lógica de la necesidad que se caracteriza por la invasión de tierra ajena. Esta última, es una lógica donde el mercado ilegal de tierras determinan la posibilidad de acceder y habitar el suelo urbano.

¹ Por su acción de invadir la tierra.

² Persona adiestrada en el arte del oportunismo sin remordimiento.

³ Resultados a partir de una base de datos de 651 casos, mediante un muestreo aleatorio estratificado de 93 asentamientos por cada país.

⁴ TECHO es una fundación sin ánimo de lucro que trabaja en 19 países de Latinoamérica. Su objetivo es la superación de la pobreza en los asentamientos informales. Existe en Panamá desde el 2007 como TECHO Panamá y trabaja en asentamientos informales dentro del área metropolitana de la ciudad de Panamá.



Fuente: TECHO Panamá. 2019. Castilla de Oro. Fotografía.

Nota: Principal acceso al asentamiento. Dos voluntarios cargando los insumos para el almuerzo.

De esta manera, la autoconstrucción se convierte en la principal estrategia para acceder a la vivienda (Hidalgo, 2014). Esta realidad ha provocado que los residentes de los asentamientos informales comiencen a construir su hábitat desde sus propias capacidades. Esta autoconstrucción ha sido llamada Producción Social del Hábitat.

El objetivo de esta investigación es conocer las características socio-urbanísticas de los asentamientos informales Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén, y analizar la relación que guardan estas características con el proceso de titulación de la vivienda. Además, enumerar y describir algunos proyectos de infraestructura comunitaria realizados a través de la producción social del hábitat en los asentamientos informales mencionados. Para de esta manera entender cómo ha funcionado la regulación de la vivienda y la obtención de infraestructura en Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén.

La tesis se divide en varios apartados. El marco teórico aborda conceptualmente los asentamientos informales y su relación con la producción social del hábitat. En esta sección, se presentan las implicaciones de vivir en la informalidad, se define qué es la producción social del hábitat y se muestra la relación entre los programas de regulación de la vivienda y la provisión de infraestructura.

En el apartado metodológico se describe el caso de estudio. Se presentan datos generales de su ubicación, población y estructura y se presentan los diferentes métodos utilizados para llegar a los

resultados de la investigación.

Los resultados y la discusión se dividen en tres partes. En la primera parte se enmarca legalmente a los asentamientos informales en Panamá. Para esto se analizaron las diferentes leyes que intervienen en el proceso de formación y regulación de los asentamientos informales. En la segunda parte, se elabora un perfil socio-urbanístico del caso de estudio basado en la Encuesta de Caracterización de Hogares (ECHO) de TECHO, realizada en 2015 en los casos de estudio. Esto permite conocer las características de los residentes y del espacio físico de los asentamientos. Por último, la tercera parte narra la experiencia de tres proyectos de infraestructura que se desarrollaron en los asentamientos a través de la producción social del hábitat.

La investigación concluye con reflexiones finales acerca de los asentamientos informales, su relación con el entorno, su infraestructura y los nuevos retos que se presentan para los residentes de los asentamientos. Reflexiones que dan paso y forman parte de la introducción de una tesis doctoral.



Fuente: TECHO Panamá. 2018. Cuatro Torres. Fotografía.

Nota: Entrada principal a una vivienda del asentamiento en donde residen 8 personas.

2 / MARCO TEÓRICO

Asentamientos informales y la producción social del hábitat: Abordaje conceptual.

Según ONU-Habitat (2016), América Latina es la región más urbanizada y desigual del mundo, con 104 millones de personas viviendo en asentamientos informales sin acceso a vivienda, educación, salud y servicios básicos para vivir. Esto equivale a que 1 de cada 4 habitantes de la región vive en situación de pobreza en los asentamientos informales, también conocidos como tugurios, villas, favelas, comunas o campamentos (TECHO 2020).

En este marco teórico se expone un abordaje conceptual de los asentamientos informales, definición, características, origen e implicaciones de vivir en la informalidad. Además, se hace una relación entre los asentamientos informales y la producción social del hábitat, y como esta última influye en la regulación de la vivienda y la provisión de infraestructura comunitaria en Latinoamérica.

2.1 Implicaciones de vivir en la informalidad

Los asentamientos informales pueden presentar diferentes distinciones dependiendo de su ubicación (Santos, 1982). En Latinoamérica, los asentamientos informales comparten características similares y, dependiendo del país, influyen el tamaño (cantidad de personas), la ubicación (áreas urbanas o rurales) y los servicios públicos con los que cuenta, para poder ser considerados o no asentamientos informales. ONU-Hábitat (2015) define a los asentamientos informales como áreas residenciales que carecen de la titulación de la vivienda, de servicios básicos y de infraestructura urbana que, además, no cumplen con las regulaciones urbanísticas y que suelen estar ubicadas en áreas geográficas y ambientalmente peligrosas. Además, TECHO (2020) agrega que son un conjunto de mínimo 8 familias agrupadas de manera espontánea y no planificada. En esta investigación se adopta la definición por parte de ONU-Hábitat, sin embargo, percibe a los asentamientos informales como procesos complejos y de cambio social que se manifiestan en un orden espacial (Huchzermeyer, 20014). De esta manera, para esta investigación, se toman en cuenta las relaciones dinámicas sociales y políticas que suceden en los asentamientos informales (Lombard, 2015) y no solo sus características urbanas.

Las razones por las cuales surgen los asentamientos informales son variadas en Panamá y Latinoamérica. Una de las principales es la alta migración de las personas que vienen del campo a la ciudad en busca de oportunidades y los trabajos mal remunerados que encuentran al llegar a la ciudad. Pues se tiene la idea de que las ciudades son el motor principal de crecimiento económico y que por lo tanto los residentes de las ciudades urbanizadas cuentan con un mejor acceso al trabajo y a los servicios (Lombard, 2015). Pero las personas que vienen del campo, al llegar a la ciudad, se encuentran con la dificultad de acceder a alquileres con precios accesibles o a tierra para la construcción de viviendas,

por lo que muchas veces se ven en la necesidad de vivir en asentamientos informales (Souza, 2003).

Tardin (2006) y Montehano (2017) se refieren a los asentamientos informales como “ciudad informal”, debido a su forma de crecimiento, consolidación y heterogeneidad. Así, la ciudad informal sería aquella que se caracteriza por la ilegalidad, y que está compuesta por asentamientos autoconstruidos que se encuentran al margen de las leyes urbanísticas, con o sin titularidad de la tierra (Tardin, 2006). Es decir, se puede contar con el título de la tierra y aún así vivir en la informalidad, debido a que la informalidad además de los aspectos legales, también se refiere al entorno donde se desarrollan estos asentamientos. Fernandes (2011) define esta informalidad como imprecisa y multidimensional, ya que abarca aspectos físicos, socioeconómicos y legales. Elyachar (2005) agrega que la informalidad puede tomar diferentes formas, pero que generalmente implica prácticas que no se ajustan a las reglamentaciones urbanísticas de la ciudad, mientras que Roy (2005) propone que la informalidad no es un sector separado de la formalidad, sino una serie de transacciones que conectan diferentes economías y espacios entre sí.

De esta manera, la informalidad trae consigo diferentes problemáticas que Fernandes (2011) en su informe “Regulación de Asentamientos Informales en América Latina” define como cargas, diferenciando entre: cargas legales, cargas sociales, cargas urbano-ambientales, cargas políticas y cargas económicas y fiscales. Cargas que en esta investigación haremos referencia como implicaciones. Y que son necesarias abordar para entender el hábitat en el que se desarrollan los asentamientos informales.

Las implicaciones legales hacen referencia a la falta de seguridad legal en la tenencia, lo que expone a los residentes de los asentamientos informales al riesgo permanente de desalojo, como ya se ha mencionado anteriormente. Además, imposibilita a los residentes a acceder a algún tipo de crédito, recibir correspondencia, demostrar que son residentes de una ciudad o solicitar asistencia de salud o policial, pues ni siquiera cuentan con un domicilio oficial. Espino (2015) agrega que no poseer un título de la tierra termina caracterizando la forma de construcción de las viviendas en los asentamientos informales. Debido a que en muchos países de Latinoamérica al no contar con un título de la tierra no es posible construir vivienda o infraestructura de forma permanente. Lo que termina en construcciones precarias que no cumplen los requisitos mínimos de habitabilidad (paredes de madera y zinc, pisos de tierra..).

Las implicaciones sociales hacen referencia a la exclusión del acceso normal a los beneficios del desarrollo urbano, como los servicios públicos, la infraestructura, los espacios públicos y los establecimientos colectivos (Espino, 2015). Por ejemplo, al no tener una red de agua potable, la provisión de agua es irregular, dependiendo así de carros cisternas enviados por el gobierno local; al no tener red cloacal, las viviendas no cuentan con baños dentro de

las viviendas, por lo que diseñan letrinas compartidas; al no tener red de alcantarillados, las viviendas sufren inundaciones, por lo que puede existir estancamiento de aguas servidas; al no tener sistema de recolección de basura, los residentes deben buscar en donde colocar sus residuos, escogiendo un espacio vacío donde la queman; al no tener red de electricidad, se diseñan conexiones eléctricas improvisadas y peligrosas, que pueden ocasionar explosiones e incendios; al no contar con aceras y calles, en época lluviosa los residentes caminan y viven sobre piso de tierra, ocasionando diferentes enfermedades.

Además del estigma de vivir en un asentamiento informal por parte del resto de la población, la ONU (2015) asegura que los residentes de los asentamientos informales comparados con otros habitantes urbanos, sufren de exclusión social. Esto debido a que la mayoría de sus residentes son pobres y los indicadores socioeconómicos (alfabetismo, educación, salud, mortalidad, ingresos y empleo) muestran la baja calidad de vida de estas personas (Fernandes, 2011). A pesar de que los perfiles (nivel de educación, tipo de trabajo...) de estos residentes varían, generalmente son vistos como problemáticos por su asociación con la pobreza y la ilegalidad (Lombard, 2015). Lo que contribuye a la marginalización, por ejemplo, se considera que los niños que viven en los asentamientos informales crecen sin compartir las mismas normas sociales que el resto de la sociedad por lo que el proceso de exclusión social se perpetúa (Amarante, 2003). La ONU, desde una perspectiva de social, en su informe de Asentamientos Informales argumenta que:

Las mujeres son más propensas a tener niveles de educación más bajos y a hacer frente a altas tasas de embarazos adolescentes. Los niños están expuestos de manera constante a una amplia serie de impactos; la juventud no cualificada queda excluida de las oportunidades económicas y de empleo; las personas con discapacidad sufren los efectos de una infraestructura completamente deteriorada en los barrios marginales, y los inmigrantes, refugiados y las desplazados internos, afectados por el conflicto y la crisis económica, también se enfrentan a niveles de vulnerabilidad y marginalización adicionales, ya que su situación es incierta y carecen de recursos. (ONU 2015, p.6)

Las implicaciones urbano-ambientales de la informalidad hacen referencia a los riesgos para la salud y la seguridad, la degradación medioambiental, la contaminación y las condiciones sanitarias a las que se ven sometidas las personas que viven en los asentamientos informales. Los asentamientos informales generalmente se ubican en la periferia de la ciudad, algunos muy cerca de ríos, otros en áreas montañosas y acantilados, y otros en suelos no aptos para la urbanización (TECHO Panamá, 2018). Esto provoca que los residentes de asentamientos informales generalmente sufran de diferentes enfermedades relacionadas al entorno en el que viven -enfermedades respiratorias, enfermedades de la piel, etc.- (TECHO, 2017); y que estén en constante riesgo de que la vivienda tenga algún derrumbe o sepultamiento por cambios del clima ya que las condiciones de la vivienda son demasiado precarias (Espino, 2015).

Las implicaciones políticas hacen referencia a las situaciones legales ambiguas que someten a los residentes de los asentamientos informales a la manipulación política (clientelismo). El clientelismo es un sistema con características extraoficiales, con una flexibilidad difusa y un intercambio de favores, en donde las personas que cuentan con cargos políticos son los que regulan las prestaciones y servicios, a cambio de apoyo electoral (Trotta, 2003). Algunos académicos defienden esta práctica, indicando que es una especie de estado de bienestar de un país pobre (Brusco, Nazareno y Stokes, 2004), ya que los políticos implicados están “preocupados” por los residentes de los asentamientos informales y hacen todo lo posible para que estos puedan satisfacer sus necesidades básicas y la única manera de satisfacer sus necesidades básicas es primero ganando las elecciones. Otras posturas señalan la perversidad política de esta práctica, donde hay un intercambio de favores por votos (Vaz y Kzure-Cerquera, 2000), pues si bien el clientelismo brinda a los pobres cierto acceso al Estado, también les impide participar plenamente en la democracia y dificulta la provisión a largo plazo de bienes públicos (Deuskar, 2019). La tolerancia gubernamental hacia el clientelismo ha sido un factor determinante para la proliferación de asentamientos informales (Gilbert, 1998), y que existe una dinámica deficiente en la capacidad del sistema de proveer viviendas a las familias más pobres (Espino, 2015).

Por último, las implicaciones económicas y fiscales hacen referencia al costo de mantener un asentamiento informal para el gobierno local. Proveer a las comunidades de servicios básicos de manera informal es sumamente costoso y representa un uso ineficiente de los recursos del estado. Por ejemplo, la provisión de agua potable es irregular y costosa, pues se hace generalmente a través de camiones cisterna, que resulta complejo tanto para el Estado como para los residentes de asentamientos informales (Espino, 2015). Según Fernandes (2011) por ejemplo en Bogotá, Colombia, el suministro informal de servicios básicos puede costar hasta 2,8 veces más que el suministro formal. Además, Fernandes (2011) incluye en este apartado a aquellas personas que viven en asentamientos informales sin ningún tipo de servicios o con servicios deficientes y aún así pagan impuestos al gobierno, con la esperanza de ser tomados en cuenta para la titulación de la tierra.

El conjunto de estas implicaciones condiciona el hábitat en el que viven los residentes de diferentes asentamientos informales en Latinoamérica. Ello ha llevado a los residentes de los asentamientos informales a la autoconstrucción del hábitat como parte del proceso de creación de un espacio digno donde vivir y como parte fundamental para el inicio de la titulación de la tierra que habitan.

2.2 La producción social del hábitat y sus diferentes modalidades

La Real Academia Española (RAE) define el hábitat como un lugar o espacio con condiciones apropiadas para que viva un organismo, especie o comunidad. Es decir, es un sistema complejo, conformado por la sociedad, el individuo y el ambiente (Fernandes, 2000).

El hábitat urbano se refiere a todos los aspectos relacionados a la ciudad, es decir, sus habitantes, servicios, funciones, actividades e infraestructura (Cerrillo, 2018). Por otro lado, el habitar es el fenómeno de estar en un lugar, formar parte de un contexto determinado, es servirse y servir al entorno donde se vive, y solo se hace tangible cuando la intervención de la persona cubre sus necesidades básicas y sociales (Hernández, 2009). De esta manera, podemos decir que la producción de las ciudades involucra aspectos materiales como infraestructuras, soportes y equipamientos para el desarrollo de diferentes actividades socioeconómicas que terminan creando la vida urbana. Es en esta vida urbana donde intervienen los procesos sociales, económicos, culturales y políticos que determinan lo que es y representa una ciudad (Rodríguez, et. al. 2007).

Según Rodríguez et al. (2007), la producción social del hábitat es un proceso que se encuentra dentro de modalidades de autoproducción ejecutadas históricamente por los sectores de menores ingresos, como consecuencia de la falta de vivienda, servicios e infraestructura urbana. Es una práctica que se ha reiterado a lo largo y ancho de Latinoamérica. Esa capacidad autoprodutora del espacio, en términos generales, ha sido reconocida, pero descalificada y potenciada al mismo tiempo, por las políticas públicas.

Es importante mencionar que el concepto Producción Social del Hábitat no nace de una reflexión académica sino de una interacción multiactorial (la coalición internacional para el hábitat en Latinoamérica), donde intervinieron organizaciones no gubernamentales, movimientos, organizaciones sociales y activistas de derechos humanos, en torno al hábitat popular y la defensa de su derecho (Rodríguez, 2007). La producción social del hábitat es entonces el proceso y los productos del esfuerzo colectivo de los residentes de asentamientos, formales o informales, al construir y/o gestionar su propio hábitat (Hábitat en Latinoamérica HIC, 1995). Es un proceso de desarrollo evolutivo del hábitat y, ya sea espontáneo o planificado, alcanza la satisfacción de las necesidades, tangibles e intangibles de los sectores sociales, que tradicionalmente son excluidos por la planificación urbana (Enet, 2001). Di Virgilio (2013) se refiere a la producción social del hábitat como una expresión que da constancia de la masiva capacidad de autoproducción de los sectores populares. Romero (2008) agrega que es un sistema que permite que los residentes de los asentamientos informales produzcan sus viviendas y hábitat de forma tal que controlen las decisiones fundamentales en el desarrollo futuro de sus asentamientos.

Existen diferentes modalidades de producción social del hábitat, pues es un concepto que enmarca procesos variados de producción de la vivienda y de infraestructura (Romero, 2002). Pero para este estudio al referirnos a la producción social del hábitat se estará contemplando únicamente aquellos procesos que se hayan dado de manera planificada y dirigida por los residentes de los asentamientos informales. En esta línea, Rodríguez et al. (2007) contemplan cuatro procesos vinculados a la producción social del hábitat:

- **La autoproducción del hábitat.** En este proceso se involucran todos los procesos

de producción donde intervienen los residentes del hábitat, ya sea de manera individual, familiar o colectiva. Es decir, aquí también se contemplan, por ejemplo, aquellas barriadas hechas por encargo, como también aquellas formas comunitarias tradicionales para recuperar prácticas colectivas como las de los pueblos indígenas.

- **La autogestión del hábitat.** En este proceso se ven de manera específica las producidas de manera colectiva y organizada, que además tienen incidencia en procesos políticos. Es decir, tienden a ser una manifestación de los residentes o usuarios del hábitat donde exigen una participación activa, de manera que se transfieren capacidades estatales. Un ejemplo podría ser los BIDs (Business Improvement Districts) donde un conjunto de empresas y organizaciones solicita tener bajo su responsabilidad diversos servicios y espacios públicos, a cambio de su mejoramiento.
- **La autoconstrucción de la vivienda o componentes del hábitat.** Este proceso individual o colectivo, es donde en la fase constructiva solo se implica la fase del proceso productivo del espacio, pero no necesariamente el control del mismo. Un ejemplo lo proporcionan algunos proyectos en los asentamientos informales que estudiaremos en esta investigación.
- **La producción por organismos civiles especializados.** En este proceso, la producción de la vivienda y los componentes del hábitat son construidos a partir de la iniciativa de diferentes organizaciones de la sociedad civil, en apoyo a diferentes grupos que mantengan necesidades entorno a la vivienda y servicios básicos. Un ejemplo podrían ser organizaciones como Ingenieros sin Fronteras, en Panamá, que trabajan en asentamientos, barriadas o comunidades donde se necesite el apoyo técnico de un ingeniero para el diseño y construcción de diferentes elementos estructurales.

Se puede argumentar que la producción social del hábitat no está limitada sólo a los residentes de asentamientos informales, sino que involucra a todos los sectores de la población que hayan tenido incidencia en la producción y gestión del hábitat donde viven. Pero, mientras que la producción social del hábitat es una elección para ciertos sectores de la población, para los residentes de los asentamientos informales es la opción viable para el desarrollo de su hábitat. Cabe también destacar que, según la ONU (2015), los residentes de los asentamientos informales poseen el conocimiento y las habilidades para construir y gestionar los procesos de mejora dentro de los asentamientos. Generalmente, la producción social del hábitat al implicar la capacitación, participación y organización de sus residentes fortalece las prácticas comunitarias, como la democracia, la autoestima de sus residentes y la convivencia (Ortiz, 2004). Lo que facilita en un futuro su integración con la ciudad formal.

2.3 Regulación de la vivienda y provisión de infraestructura

La proliferación de los asentamientos informales en situación de pobreza, llevó al Banco Mundial (1993) a recomendar a los gobiernos latinoamericanos implementar programas para la regulación de la vivienda con la idea que esto permitiría el acceso al crédito y ayudaría a la reducción de la pobreza. Si bien, la regulación de la vivienda ayuda (Payne,

2001), la informalidad conlleva muchas más realidades además de la pobreza, y la pobreza va mucho más allá que la falta de un título de propiedad. Por esta razón, los dirigentes políticos han visto la importancia de dar respuesta al fenómeno de los asentamientos informales a través de políticas para la regulación de la vivienda (Fernandes, 2011) que tratan de incluir aspectos sociales, ya que la responsabilidad de formular y promover políticas de regulación de la vivienda está vinculada a la cuestión de quién tiene el poder para regular el desarrollo de los suelos urbanos. Por esta razón, los planificadores están tomando en cuenta el orden político en lugar de tratar a la informalidad como resultado único de la falta de planificación urbana (Deuskar, 2019).

La forma de cómo el Estado escoge los asentamientos informales que se quieren o pueden regular varía. Muchas veces depende más de la voluntad política que de las características del asentamiento. Sin embargo, los principales factores a tomar en cuenta son: la cantidad de viviendas, la antigüedad y la ubicación del asentamiento informal. La densidad es relevante ya que generalmente los programas de regularización de la vivienda buscan titular la mayor cantidad de viviendas. La antigüedad, debido a que muchas veces esta se traduce en mejor organización comunitaria y la dotación de servicios públicos de autoconstrucción en funcionamiento. Y la ubicación, ya que dependiendo de su proximidad y su visibilidad con la ciudad formal cobran prioridad.

Según Clichevsky (2003), se pueden clasificar tres tipos de programas de regularización: 1) aquellos que tienen como objetivo únicamente la titulación de la tierra; 2) aquellos que tienen como objetivo el desarrollo de infraestructura comunitaria; y 3) aquellos que integran las dos anteriores, es decir la titulación de la vivienda y además el desarrollo de infraestructura comunitaria. Con estos principios se han desarrollado diferentes programas en Latinoamérica con diferentes variaciones que dependen según su ubicación, características y objetivos (Ángel, 2006). En este apartado nos centramos en aquellos que tienen como objetivo la titulación de la vivienda (programas de regularización de la vivienda que únicamente incluyen la titulación de la tierra) y en aquellos que integran la titulación y el saneamiento de la situación urbano-ambiental (programas de regulación de la vivienda que incluyen la titulación de la tierra y el desarrollo de proyectos de infraestructura).

Los programas de regulación de la vivienda que únicamente incluyen la titulación de la tierra donde se ubica la vivienda son los más comunes. Este tipo de programas se caracteriza por considerar la titulación de la vivienda como el desencadenante del desarrollo (Fernandes, 2011). Considerando que una vez esté titulada la vivienda, los residentes podrán gestionar de manera legal el resto de los servicios públicos, como lo es la infraestructura comunitaria. Generalmente incluyen cuatro fases: 1) la generación de información sobre el asentamiento informal (ubicación, características del suelo...); 2) la lotificación del asentamiento informal; 3) la identificación de los residentes de los asentamientos informales; y 4), la compra de la tierra por parte del Estado y el otorgamiento de la titularidad de la tierra a los residentes de

los asentamientos informales. Dependiendo del programa, puede ser sin costo alguno o haciendo un pago mensual del precio acordado. Este precio generalmente está por debajo del mercado (Espino, 2015).

En países como México, Perú, El Salvador y Panamá, este programa es uno de los más populares debido a que es menos costoso, tiene mayor visibilidad en términos políticos, tiene un mayor alcance en cuanto a viviendas regularizadas y ha recibido una fuerte inversión por organismos internacionales (Di Virgilio, 2014). Estos programas han sido influenciados con la idea de que la pobreza y el subdesarrollo pueden reducirse eliminando las barreras legales e institucionales sobre la propiedad (Soto, 1986). Además se considera que puede brindar beneficios en las condiciones de vida de los residentes, ya que permite el acceso al crédito financiero y promueve la integración social y educativa. Por otro lado, Deininger (2009) apunta a que estos programas no han producido cambios significativos en el acceso al crédito formal, pues al parecer la situación laboral parece ser más importante para obtener crédito que el título de la propiedad (Calderón, 2006).

Por otro lado, los programas de regularización de la vivienda que incluyen proyectos de infraestructura comunitaria son aquellos que incluyen la titulación de la parcela de tierra y, además, la construcción o mejora de los servicios públicos, la creación de empleo y la implementación de equipamiento comunitario (Fernandes, 2011), tales como centros de salud, escuelas, espacio público, entre otras. Estos programas requieren una muy buena comunicación entre el Estado Local y el Estado Central, ya que generalmente intervienen diferentes entidades del Estado. Debido a la variedad de proyectos de infraestructura involucrados, estos programas resultan costosos.

Un ejemplo muy popular de regularización de la vivienda, en Latinoamérica, que incluye proyectos de infraestructura es el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) que vela por la integración física, social y económica de los asentamientos informales con la ciudad. Este programa está caracterizado por intentar igualar los servicios públicos entre los asentamientos informales y la ciudad formal; además de la implementación de servicios sociales para los grupos más vulnerables; y la participación de los residentes de los asentamientos informales en todas las fases del proyecto (Brakarz, 2002). Podemos ver en la tabla 1, algunos de los componentes de estos programas en diferentes países de la región latinoamericana, que guardan diferencias dependiendo de sus objetivos, alcance y presupuesto. Es importante mencionar que dependiendo del país el nombre del programa puede variar, independientemente que tenga o no relación con el PMB.

En Panamá, el PMB existe desde 1969, y el último proyecto registrado bajo este programa es en el 2005. A pesar de que no se canceló oficialmente, desde el 2005 no se han hecho proyectos bajo este programa, pero sí dentro de otros programas que tienen objetivos similares al PMB. Por otro lado, los programas para la regulación de la vivienda que solo

Tabla 1 | Componentes del programa de mejoramiento de barrios

COMPONENTES DE LOS PROGRAMAS	Chile PMB (1990-95)	Colombia MVE (1995)	Argentina PROMEBA (1996)	Brasil PROAP (1995)	Bolivia SMB (1998)
INFRAESTRUCTURA					
Agua potable	x	x	x	x	x
Soluciones de alcantarillado	x	x	x	x	x
Drenaje pluvial			x	x	
Sistema pluvial	x	x	x	x	x
Alumbrado público	x		x	x	
Energía eléctrica	x	x	x		x
SERVICIOS URBANOS					
Recolección de basura				x	
SOLUCIONES DE VIVIENDA					
Módulos o casetas sanitarias	x	x	x		x
Mejoramiento de vivienda		x			
Reasentamiento				x	x
SERVICIOS Y EQUIPAMIENTO					
Locales y servicios comunitarios			x	x	x
Plazas públicas, canchas deportivas			x	x	x
Guarderías infantiles			x	x	
Servicios para grupos vulnerables *				x	
Puestos de salud				x	
Generación de trabajo e ingresos			x	x	
MEDIO AMBIENTE					
Arborización y forestación			x	x	x
Recuperación y mitigación ambiental			x		x
REGULARIZACIÓN DE PROPIEDADES					
Ordenamiento uso del suelo				x	
Regularización/titulación	x	x	x	x	x
DESARROLLO COMUNITARIO					
Educación sanitaria y ambiental			x	x	
Promoción de la organización comunitaria			x		x

* Servicios sociales diversos, cuya definición se hace a partir de las necesidades expresadas por la comunidad

SIGLAS

PMB: Programas de Mejoramiento de Barrios, Chile

MVW: Programa Mejoramiento de Vivienda y Entorno - REde de Protección Social, Colombia

PROMEBA: Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios, Argentina

PROAP: Programa de Regulación de Asentamientos Populares "Favela-Bairro", Rio de Janeiro, Brasil

SMB: Subprograma de Mejoramiento de Barrios, Bolivia

Fuente: Brakarz, J., Greene, M., & Inter-American Development Bank. (2002). Ciudades para Todos. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

incluye la titulación de la tierra donde se ubica la vivienda son frecuentes y siguen en vigencia. Esto es debido, como ya se ha apuntado, a que los proyectos que incluyen infraestructura son más costosos (Espinoza, 2019). Ambos programas comúnmente han sido financiados por medio de los presupuestos nacionales y locales o con préstamos de instituciones financieras internacionales (Fernandes, 2011). Pocas veces los residentes de los asentamientos han contribuido de manera monetaria para sufragar gastos implicados. Pero sí es común el aporte con trabajo y tiempo voluntario en la planificación y ejecución de los proyectos.

La regularización de la vivienda informal ha provocado que los gobiernos se desliguen cada vez más de la responsabilidad de proveer vivienda asequible, lo que ha tenido un impacto importante en los habitantes con pocos recursos (ONU, 2015) e indirectamente ha inducido a la creación de nuevos asentamientos informales. Además, muchos de los programas una vez pasado el proceso de regulación no sigue dándole seguimiento a la evolución de los asentamientos (Amarante y Caffera, 2003), lo que ha dificultado la mejora y la implementación de nuevos programas de regulación de la vivienda.

Por otro lado, la provisión de infraestructura comunitaria constituye una de las dificultades más grandes dentro los asentamientos informales, ya que conlleva no sólo grandes recursos económicos y permisos legales, sino también una organización comunitaria fuerte, que vele por la planificación y ejecución de los proyectos. Esto quiere decir que ya sea a través de negociaciones políticas o a través de fundaciones, los residentes deben invertir esfuerzo, tiempo y dinero para construir proyectos de infraestructura.

Como los proyectos de infraestructura muchas veces no están incluidos, o simplemente por la necesidad de habitar el espacio, los residentes de los asentamientos informales comienzan a construir su propia infraestructura. Estos proyectos tienden a tomar como ejemplo a la ciudad formal durante su proceso de autoconstrucción. De manera que intenta adaptarse a la infraestructura existente de la ciudad (Tardin, 2006). Esta práctica también fomenta la idea de que la regulación de la vivienda se da frecuentemente posterior al desarrollo de infraestructura comunitaria por parte de los residentes (Fernandes, 2011). A pesar de que se toma en cuenta la forma y los métodos de construcción de la ciudad, tales como el sistema de abastecimiento de agua potable, el sistema de disposición de aguas servidas, el desagüe pluvial, las obras de vialidad, la electrificación, el alumbrado público y áreas verdes de esparcimiento y deportes, estos se dan de manera precaria y peligrosa (Brakarz, 2002; Espino, 2015).

Las primeras infraestructuras en aparecer, además de las viviendas, en los asentamientos informales son agua y electricidad, ya que son los servicios de primera necesidad. Según Espino (2015) el abastecimiento de agua, comúnmente se soluciona a través de alguna fuente de agua natural (ríos, pozos, lagos) y de camiones cisterna patrocinados por el gobierno local o alguna fundación; y la electricidad se da a través de extensiones informales que se conectan a una red formal que termina alimentando a todo el asentamiento, en Latinoamérica generalmente conocidas como telarañas por su forma. Por otro lado, los asentamientos con una mejor organización comunitaria o con residentes que trabajan en el sector de la construcción, logran imitar la planificación urbana formal, incluso llegando a subdividir la tierra en calles y parcelas, y reservando espacios para servicios e instalaciones públicas (Alvarez y Rivadulla, 2017). Lo que facilita la regulación de la vivienda en los asentamientos informales para el Estado.

Los residentes de asentamientos informales cuando no cuentan con las capacidades humanas y económicas para desarrollar infraestructura tienden a acudir a la negociación política o al clientelismo para poder obtener infraestructura en su asentamiento. Pearlman (1976) hace referencia a residentes de favelas en Río de Janeiro que negociaron con políticos, beneficios colectivos como alcantarillado y aceras. Otro ejemplo lo aporta el caso de Montevideo, donde Holanda (2017) asegura que los líderes comunitarios llegaban sin rodeos e insinuaban que, si los políticos querían votos, ellos querían agua. Premisa que nos plantea que la construcción y calidad de los servicios públicos en los asentamientos

informales está mas determinada por la voluntad política que por la necesidad de las personas (Clemente, 2010).

Otra manera de tener acceso a infraestructura comunitaria es por parte de fundaciones y organizaciones que apelan al desarrollo comunitario a través de proyectos de infraestructura, y donde los principales participantes son los residentes de la comunidad. Programas como Favela Río (Río de Janeiro, Brasil), Programa de Hábitat Rosario (Rosario, Argentina) y el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal -COFOPRI- (Perú), han sido en parte financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (Acioly, 2010). En Panamá, por ejemplo, el asentamiento Valle de San Francisco conversó a través de la fundación TECHO Panamá con diferentes empresas privadas para la financiación de la construcción de una casa comunal. Proyecto que se pudo realizar gracias a la política de Responsabilidad Social y Empresarial (RSE) que existe en Panamá, donde las empresas están obligadas a participar en diferentes maneras de desarrollo humano, cultural o comunitario.



Fuente: TECHO Panamá. 2019. Huertos del Edén. Fotografía.
Nota: Construcción de una letrina. Se puede ver a un residente del asentamiento preparar el tanque de depósito.

3 / OBJETIVOS

3.1 Objetivo general

Identificar las características socio-urbanísticas de asentamientos informales en Panamá, con especial énfasis en los procesos de creación y regulación de vivienda y provisión de infraestructura

3.2 Objetivos específicos y preguntas de investigación

Objetivo A. Analizar el marco legal de los asentamientos informales en Panamá

- ¿Cuáles son las leyes que intervienen en el proceso de regularización de la vivienda informal en Panamá?
- ¿Cuáles son los aspectos y características de los asentamientos informales según el marco legislativo de Panamá?
- Exponer algunos ejemplos de regulación de la vivienda informal en el área metropolitana de la ciudad de Panamá

Objetivo B. Analizar las características socio-urbanísticas de los asentamientos informales Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén ubicados en el área metropolitana de Panamá

- ¿Qué perfil socio-económico tienen los residentes de Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén?
- ¿Qué ha motivado el proceso de inmigración que originó los asentamientos Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén?
- ¿Cuáles son las características de la vivienda de los asentamientos Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén?
- ¿Cuáles son las características urbanísticas de los asentamientos Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén en el año 2019, y cómo éstos han evolucionado urbanísticamente a lo largo del tiempo?

Objetivo C. Analizar el proceso de creación de la vivienda y dotación de infraestructura en los asentamientos informales Castilla de Oro, Cuatro Torres y huertos del Edén

- ¿Cómo fue el proceso de construcción de infraestructura en Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén? ¿Qué proyectos se desarrollaron? ¿Por qué y quiénes participaron?



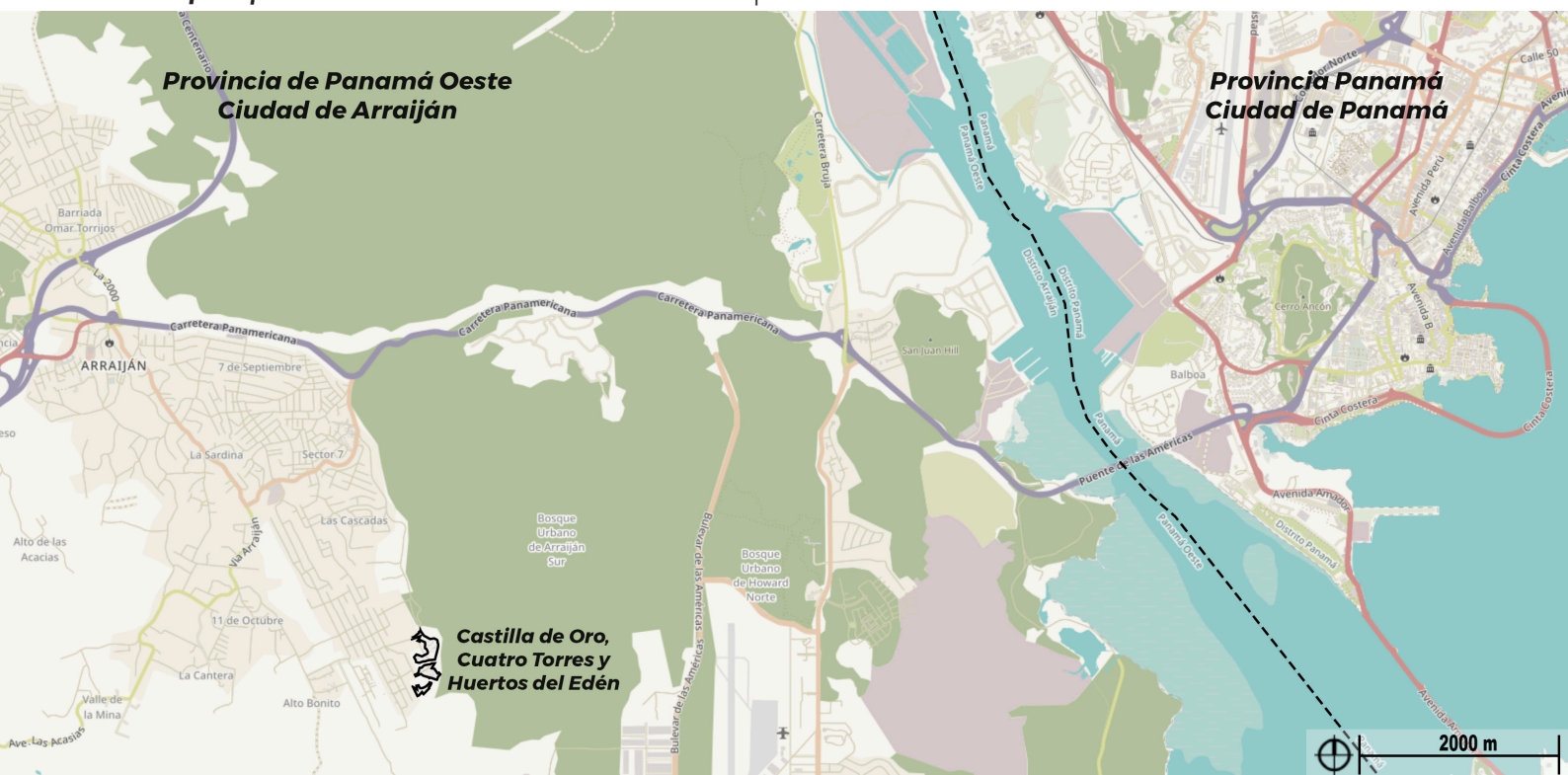
Fuente: TECHO Panamá. 2019. Huertos del Edén. Fotografía.
Nota: Se puede apreciar a la vivienda inserta en la naturaleza.

4 | MARCO METODOLÓGICO

4.1 Casos de estudio: Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén (Arraiján, Provincia de Panamá Oeste)

Las provincias Panamá Oeste y Panamá conforman lo que es el área metropolitana de la Ciudad de Panamá. Según Banfield (2019) se trata de una ciudad que ha sido conformada en un 75% por las consolidaciones de asentamientos informales. Esto puede deberse a que el 40% de las familias que viven y trabajan en el área metropolitana de la Ciudad de Panamá no pueden pagar la vivienda más barata del mercado (Espino, 2015), ya que para comprar o alquilar una vivienda en Ciudad de Panamá es necesario tener: 1) el valor de la compra o alquiler, 2) un ingreso medio formal y 3) la capacidad para acceder a crédito. Esto último es complicado para el 41% de las personas que viven en el área metropolitana pues trabajan en el sector informal (Contraloría de la República, 2017), lo que les impide tener un contrato formal, cotizar en el sistema de pensiones o tener una cuenta de banco.

Mapa 1 | Localización de los asentamientos con respecto a la Ciudad de Panamá



Fuente: Base cartográfica de Humanitarian OpenStreetMap

Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén, los casos de estudio de esta investigación, se encuentran en el distrito de Arraiján en la provincia de Panamá Oeste (mapa 1). Provincia donde hay 17.115 personas en situación de pobreza según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2015). Datos que se complementan con el rastillaje de asentamientos informales que realizó la fundación TECHO Panamá (2019) en la provincia de Panamá Oeste, donde asegura existen por lo menos 23 asentamientos informales (tabla 2).

Tabla 2 | Tabla de asentamientos informales en Panamá Oeste

Provincia	Municipio	Corregimiento	Asentamientos Informales	Número de Familias
Panamá Oeste	Arraiján	Arraiján	7	2176
		Burunga	7	8800
		Cerro Silvestre	3	1020
		Juan Demóstenes Arosemana	2	150
		Veracruz	4	2700

Fuente: TECHO 2019

Los asentamientos surgieron a finales de 2009 con familias de diferentes procedencias, comarcas indígenas, provincias centrales y la Ciudad de Panamá. Castilla de Oro está conformada por 52 familias, Cuatro Torres por 83 y Huertos del Edén por 66, según TECHO Panamá (2020). Cerca de los casos de estudio se pueden encontrar otros asentamientos informales: Las Veraneras, Las Nubes, Altos de Howard, entre otros; algunos con procesos de regulación comenzados y otros ya formalizados. Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén se encuentran en proceso de regularización de la vivienda con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) y han logrado hasta la fecha la lotificación de los asentamientos.

Con respecto a la conectividad, Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén se encuentran insertos entre la ciudad de Arraiján y su bosque (mapa 2) y conectan con la carretera Panamericana⁵. Rodeados de montañas, ríos y acantilados, que producen constantes deslizamientos de tierra e inundaciones, la construcción de la vivienda es informal con materiales desechables; no cuentan con conexión formal a energía eléctrica y los residentes se conectan de manera informal al tendido eléctrico público. El acceso de agua es limitado, pues llega cada 7 días por medio de carros cisternas, y para tener acceso a educación, servicios municipales, transporte público, seguridad, salud y mercados se requieren aproximadamente 30 minutos caminando.

Para esta investigación se han seleccionado los asentamientos Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén ya que la autora tuvo acceso a los datos de estos tres asentamientos y ha podido participar en diversos procesos de construcción de vivienda y proyectos de infraestructura en los asentamientos. Además, a pesar de que cada asentamiento cuenta con su propia junta local o asociación de vecinos, estos tres asentamientos funcionan de manera conjunta, ya que comparten servicios públicos, como la vía de acceso, la recolección de la basura y el acceso a sus viviendas, entre otros.

⁵ Carretera que conecta a casi todos los países del continente americano.

Mapa 2 / Localización de Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén

Fuente: MIVIOT. (2020). Plano demostrativo de lotes ocupados por la barriada Huerto del Edén, Castilla de Oro, Cuatro Torres y Altos del Sol [Plano]. Base cartográfica de CycleMap OpenStreetMap



100m

4.2 Metodología

La investigación se desarrolla a partir de una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos, que incluye revisión de la bibliografía, análisis documental del marco legal en el que se desarrollan los asentamientos informales en Panamá, análisis de encuestas, observación participante y recopilación fotográfica de los casos de estudio. El cronograma original incluía trabajo de campo, pero debido a la pandemia por el COVID-19, este ha tenido que postergarse para ser realizado en el doctorado.

4.2.1 Revisión bibliográfica

Ha consistido en la revisión y análisis de información y datos generales sobre asentamientos informales en Latinoamérica y Panamá, enfocado en la comprensión de los mecanismos de regularización y provisión de infraestructura en los mismos. Las palabras claves para la revisión bibliográfica incluyeron: Latinoamérica, informalidad, pobreza, segregación, clientelismo, producción social del hábitat, vivienda, infraestructura y desarrollo comunitario. Esta revisión bibliográfica no aportó muchos datos e información de Panamá, ya que se disponen de pocos estudios sobre los asentamientos informales en el país. La revisión de la literatura permitió identificar conceptos básicos para lograr caracterizar y entender el fenómeno de los asentamientos informales y su relación con la informalidad en diferentes ciudades latinoamericanas. Además, se consultaron documentos oficiales de distintos organismos nacionales (Panamá) e internacionales que permitieran obtener una mirada global de los asentamientos informales y su desarrollo.

4.2.2 Análisis del marco legal de los asentamientos informales en Panamá

El marco legal en el que se desarrollan los asentamientos informales en Panamá cuenta con diferentes leyes y programas. Se consultó la Gaceta Oficial de la República de Panamá, periódico oficial del Gobierno de la República de Panamá, donde se publican las leyes, reglamentos, acuerdos, órdenes y decretos que rigen el país. Además se consultaron los diferentes programas que brinda el MIVIOT y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) a familias que no pueden acceder a la vivienda del mercado.

El análisis de estas leyes y programas permite identificar una definición del concepto asentamientos informales por parte del Estado panameño. Además, permite conocer cuáles son los procesos para la regularización de los asentamientos informales y cuáles son los medios ofrecidos por el Estado para acceder a una vivienda y/o mejorar el hábitat de los asentamientos informales del país.

4.2.3 Análisis de la Encuesta de Caracterización de Hogares (ECHO)

La encuesta ECHO realizada por TECHO Panamá es una encuesta que se realiza a familias en asentamientos informales interesadas en acceder a una vivienda de emergencia. El objetivo de la ECHO es priorizar a las familias según su necesidad para otorgar una vivienda de emergencia, guardando parámetros de puntuación. Se hace énfasis en que es una

vivienda de emergencia, ya que estas viviendas se construyen en 2 días y si es necesario pueden ser desmontadas y reubicadas. Esta modalidad es debido a que muchas veces al momento de la construcción de la vivienda, la familia aún no cuenta con título de propiedad de la tierra.

Las ECHOs analizadas fueron realizadas entre el 2015 y el 2016, y durante este periodo existieron tres modelos distintos. Cada modelo busca reducir el tiempo que toma hacer la encuesta sin condicionar los datos que se puedan obtener. Al ser distintos los modelos, para realizar las estadísticas fue necesario hacer una normalización de la base de datos para minimizar la redundancia y proteger la integridad de los datos. En el apartado de anexos (anexo 1) se adjunta una copia del formato resultante de la ECHO, para futuras referencias.

Se analizaron los datos de los asentamientos informales Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén, sistematizadas en 2020 por el voluntario Isaac Trejos y por la autora para elaborar un diagnóstico de cada asentamiento. En total se encuestaron 43 hogares en Castilla de Oro (82.7%), 42 en Cuatro Torres (50.6%) y 55 en Huertos del Edén (83.4%). No se pudo entrevistar al 100% de los hogares debido a que no se encontraban en el hogar el día del encuestamiento.

4.2.4 Observación participante

Desde el 2012 hasta el 2019 participé en diferentes actividades de la fundación TECHO Panamá, primero como voluntaria (2012-2015), después como directora de proyectos de infraestructura comunitaria (2015-2017) y al término del contrato como asesora (2017-2019). Durante este tiempo tuve la oportunidad de conocer diferentes asentamientos informales en el área metropolitana de la Ciudad de Panamá, entre ellos los casos de estudio de la investigación: Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén.

Como voluntaria (2012-2015) trabajé con residentes y líderes comunitarios de asentamientos informales, realicé encuestamientos masivos (ECHO) y participé en la organización, ejecución y evaluación de diferentes proyectos. En Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén participé en construcciones de viviendas de emergencia y en la construcción de la vía de acceso que conecta a los asentamientos con la vía Loma Cobá. Este último fue el primer proyecto de infraestructura realizado por TECHO Panamá, y permitió la creación del programa de proyectos de infraestructura del cual yo sería la directora.

Cómo directora contratada (2015-2017) de proyectos de infraestructura entre mis funciones estaba la organización, ejecución y evaluación de las construcciones de viviendas de emergencia y de los proyectos de infraestructura comunitaria en asentamientos informales. Además de gestionar en las oficinas municipales la solicitud de permisos de construcción en los asentamientos. Los proyectos de infraestructura implementados en este periodo fueron: casas comunales, vías de acceso (calles) y veredas (aceras) en asentamientos informales a lo

largo de toda el área metropolitana de la ciudad de Panamá.

Como asesora (2017-2019) participé en construcciones de viviendas de emergencia y en proyectos de infraestructura, y además brindé apoyo al nuevo director en toma de decisiones sobre la ejecución de proyectos en asentamientos y desarrollo de estrategias para la implementación de los mismos.

Para esta investigación se utiliza el informe de gestión entregado a mi salida del cargo y el trabajo de campo realizado en Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén, mientras observaba y recogía información. Para poder consultar este informe es necesario solicitarlo a la Gerencia de la fundación. El tiempo convivido en ambos asentamientos suma cinco años consecutivos, donde hubo una implicación personal y profesional en diferentes actividades (tabla 3).

Tabla 3 | Proyectos de infraestructura en los asentamientos

Actividades	Castilla de Oro	Cuatro Torres	Huertos del Edén
Jornadas de encuestamiento ECHO	x	x	x
Programa de vivienda de emergencia	x	x	x
Construcción de veredas comunitaria			x
Construcción de casa comunal	x		x
Construcción de vía de acceso *		x	x

* La vía de acceso que se construyó atraviesa Cuatro Torres y Huertos del Edén conectándolos con la vía principal, además funciona como vereda y desagüe.

Fuente: Elaboración propia

4.2.5 Recopilación fotográfica

Se realiza una recopilación fotográfica para definir visualmente como se ven los asentamientos informales Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén. Las fotografías fueron tomadas entre el 2016 y el 2020, y tienen 3 procedencias, la primera, las fotos oficiales de TECHO Panamá que ha facilitado; las segunda, fotografías realizadas por colegas que durante el periodo de elaboración de la investigación han tenido que visitar los asentamientos; y la tercera, fotografías tomadas durante el periodo de la autora dentro de TECHO Panamá. Las fotografías han sido seleccionadas y editadas para guardar la identidad de los residentes de los asentamientos informales.



Fuente: TECHO Panamá. 2019. Huertos del Edén. Fotografía.

Nota: Residentes del asentamiento y voluntarios en la construcción de veredas. Se puede ver a una niña del asentamiento jugando.



Fuente: TECHO Panamá. 2019. Huertos del Edén. Fotografía.

Nota: Veredas de tierra, tuberías de agua y viviendas en el asentamiento. Se puede ver el estado precario de la vivienda.

5 / RESULTADOS Y DISCUSIÓN

5.1 Marco legal de los asentamientos informales en Panamá

La conformación, desarrollo y regularización de los asentamientos informales está estrechamente ligada a las políticas de Estado relacionadas con la vivienda y el desarrollo urbanístico. Por esta razón, se ha considerado conveniente analizar aquellas leyes y programas relacionados con los asentamientos informales en Panamá. En esta sección, además, se presentan algunos ejemplos de asentamientos informales ya regularizados cercanos a los casos de estudio.

5.1.1 Leyes

La primera ley que define qué son los asentamientos informales en Panamá es la Ley 20 del 27 de marzo de 2009. Esta ley establece un procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos informales (llamados asentamientos comunitarios en la ley) por antigüedad y que, además, dicta otras disposiciones. El objetivo de esta ley es otorgar el título de propiedad sobre la tierra que ocupan los residentes de asentamientos informales durante más de 15 años consecutivos.

La ley 20 define a los asentamientos informales como “todo grupo humano establecido en un área geográfica urbana o rural, de propiedad privada, que ha conformado un tejido social vinculado por relaciones jurídicas, culturales, productivas, económicas o, incluso, por expresiones de carácter organizativo” (Ley 20, artículo 2). En su Decreto Ejecutivo no. 19 del 30 de abril de 2009 define a los asentamientos informales como una situación de hecho caracterizada por el establecimiento de un grupo de personas en un espacio físico determinado, sin que la distribución de las viviendas, espacios públicos, áreas verdes, servidumbres públicas y demás elementos de la comunidad obedezcan a criterios urbanísticos.

Para que los residentes de los asentamientos informales puedan ser amparados por esta ley es necesario cumplir con ciertos requisitos: los asentamientos informales deben ser un grupo no menor de 20 familias; las condiciones ambientales del asentamiento no pueden presentar algún tipo de peligro o riesgo para la vida e integridad física de los residentes; y que el área esté libre de contaminación. El proceso para la formalización de los asentamientos informales descrito en la Ley 20 se basa fundamentalmente en cuatro etapas. La primera, la presentación del asentamiento al MIVIOT (si la tierra es privada o del Estado) o MIDES (si la tierra es agropecuaria). La segunda es una declaración firmada del asentamiento, que generalmente incluye tres partes: datos de la tierra (localización, datos generales, datos del propietario, valor catastral), datos de la comunidad (datos de las familias, medidas y linderos, fecha de creación y una lista de servicios “públicos” con los que cuenten) y pruebas que corroboren la existencia del asentamiento. La tercera es la expropiación por interés social urgente. En esta etapa el Estado decreta la expropiación de

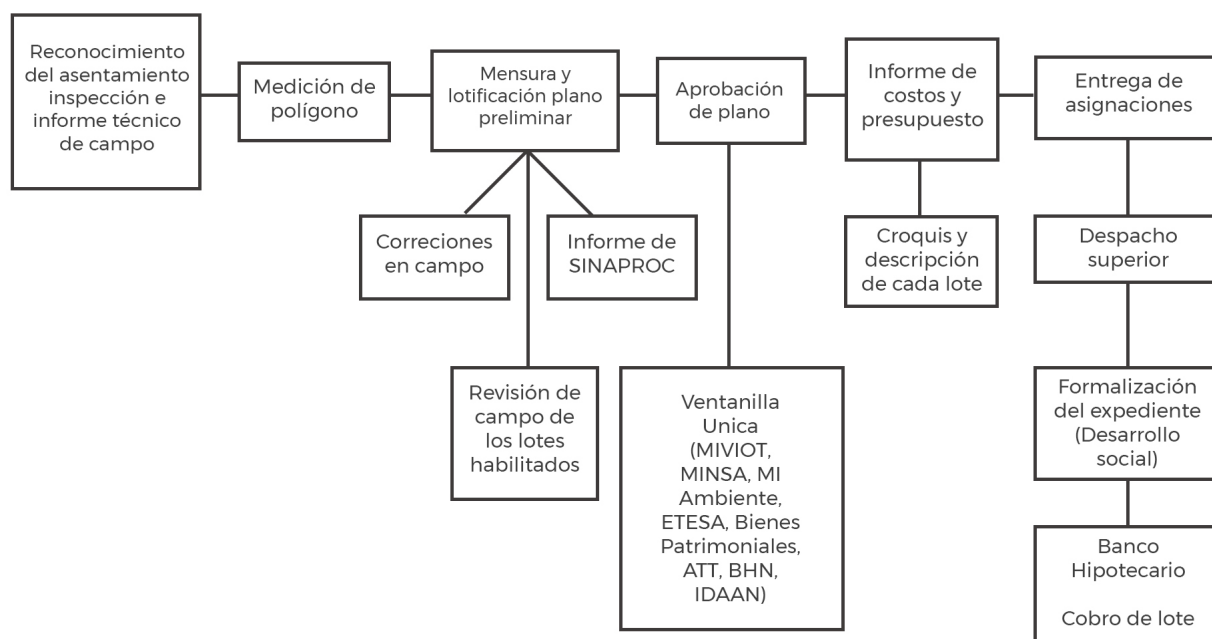
la tierra y la tierra se inscribe en el Registro Público. La cuarta es la titulación de la tierra. Existen otras etapas dentro del proceso, pero son etapas relacionadas con la indemnización y las disposiciones relacionadas con el Banco Hipotecario Nacional.

Es importante aclarar que la Ley 20 no es la primera ley relacionada con asentamientos informales, pero sí es la primera que los define. Por ejemplo, el Decreto de Gabinete No. 258 del 30 de julio de 1970 creó el municipio de San Miguelito. Un municipio compuesto por barrios que en su momento fueron asentamientos informales que se ubicaban en Loma la Pava en la década de 1950, y que fueron reubicados en lo que se conoce hoy como San Miguelito. El área empezó a padecer diferentes conflictos sociales por lo que el Estado decidió desalojar la comunidad y reubicar a sus residentes en San Miguelito (en ese entonces, las afueras de la ciudad de Panamá). El Estado entregó títulos de tierra y construyó diversos proyectos de vivienda social en el área, pero cuando los fondos estatales se agotaron, los pobladores ocuparon el resto de las tierras públicas, que poco a poco se fueron regularizando. La regulación de las tierras de San Miguelito no se hizo bajo ninguna ley sino a través del MIVIOT. Los proyectos estatales de San Miguelito representan más de la mitad de la vivienda social del área metropolitana (Espino, 2015). Actualmente, cuenta con todos los servicios públicos al igual que el resto de la ciudad. De hecho, ya no es considerado ni visto como un asentamiento informal, e incluso aquellas personas que desconocen su historia, no lo identifican como tal en sus orígenes. Aun así, el paisaje urbano es diferente al resto de la ciudad, debido a que la vivienda y la infraestructura se construyeron sin plan de ordenamiento territorial, por lo que se pueden ver estructuras improvisadas, deficientes o diferentes al común.

La anteriormente mencionada ley 20 del 27 de marzo de 2009 estuvo vigente por 5 años. Luego fue prorrogada a través de la ley 31, del 17 de noviembre de 2014, ley que también cuenta con 5 años de vigencia. En el 2020 se encuentra en proceso de prórroga a través de la ley 68 (presentada el 12 de agosto de 2019) y que a la fecha de culminación de esta investigación (Agosto 2020) no ha sido aprobada (debido a la cuarentena total por el virus COVID-19).

Los procesos de estas leyes son revisados por la Dirección Nacional de Asentamientos Informales (DNAI) del MIVIOT. Esta dirección tiene como objetivo lograr el ordenamiento de los asentamientos informales, de manera que cumplan con las normas y regulaciones mínimas para garantizar mecanismos de desarrollo de los asentamientos informales. La DNAI cuenta con procesos técnicos para el manejo de los asentamientos informales (figura 1), sin embargo, esta dirección únicamente se encarga de la titulación de la tierra, reubicación y gestión de los asentamientos informales; no cuenta con ningún programa de desarrollo de infraestructura o de desarrollo social. Para infraestructura las personas acuden al Ministerio de Obras Públicas (MOP) y para desarrollo social al MIDES, sin embargo, estos ministerios no cuentan con un departamento que vea específicamente asentamientos informales y sus

Figura 1 | Procesos técnicos para el manejo de asentamientos informales



Fuente: Rodríguez, 2018

peticiones son procesadas junto a la de los barrios formales.

Las leyes mencionadas que buscan la formalización de los asentamientos informales no han sido propuestas en ningún momento de manera permanente, siempre tienen una vigencia de 5 años, detalle que coincide con el periodo electoral en Panamá. Deuskar (2019) planteaba que el clientelismo ha sido una vía de formalización y provisión de infraestructura para los asentamientos informales, e incluso menciona a Burgwal (1995) que exponía como ejemplo un asentamiento informal en Ecuador que surgió coincidentemente con la campaña electoral del país. Puede por tanto en Panamá haber una relación clientelar detrás de proponer la ley únicamente con vigencia de 5 años y que ésta coincida con el periodo electoral del país.

Se han promulgado otras medidas legislativas que regulan aspectos como es la ley 44 del 19 de junio de 2013, anulada desde 2015, que penalizaba con tres años de prisión a las personas que invadían tierras privadas. El objetivo principal de esta ley era evitar la toma de tierras privadas, pero fue anulada ya que se consideró inconstitucional. La inconstitucionalidad de dicha ley, derivaba de que impedía ejercer la figura de la prescripción adquisitiva de dominio, que se da cuando una persona pide la posesión de un terreno por haberlo ocupado ininterrumpidamente y de forma pacífica por más de 15 años. Sin embargo, en el 2020 existe el anteproyecto de ley 78 (a la fecha de redacción de esta investigación), presentado el 31 de julio de 2019, que busca sancionar con prisión (de 2 a 5 años) a quienes ocupen un inmueble, terreno o edificación privado de manera ilegal. Esta propuesta de ley se ampara en el artículo 47 de la constitución que indica que la garantía de la propiedad privada está sobre aquella ya reconocida a través de los mecanismos establecidos por la ley.

En Panamá, generalmente no se da la ocupación de inmuebles o edificación privada de manera ilegal. Los asentamientos informales en su mayoría están ubicados en tierra pública (Techo, 2015). Sin embargo, la tierra pública puede pertenecer a diferentes ministerios o a una institución estatal, donde el tratamiento de la tierra puede llegar a parecer hasta privada. Por ejemplo, la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (UABR) pertenece al MEF, y esta se encarga de administrar los bienes revertidos de la antigua zona del canal; la tierra que pertenece a esta unidad, a pesar de ser del estado, generalmente es vendida al sector privado.

Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén, los casos de estudio de esta investigación, han seguido el proceso para la titulación de la tierra, a través de la DNAI del MIVIOT. Para poder comenzar el proceso, era necesario conocer de quien eran las tierras donde se ubican los asentamientos. Información que fue difícil de obtener, pero que lograron a través de un abogado que contrató la junta local de cada asentamiento, y que posteriormente fueron corroborados y confirmados por TECHO, a través del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC). El proceso obtuvo grandes avances en 2014, ya que se hizo el levantamiento del polígono donde están ubicados los asentamientos, pero a la fecha de redacción de esta investigación se encontraba detenido el proceso. Es evidente que los asentamientos no cumplen con los requisitos mínimos según la ley 20, sin embargo comenzaron el proceso de regulación de la vivienda conociendo que otros asentamientos cercanos estaban siendo regularizados -Altos de Hogwards, La Victoria...- y que tampoco cumplían los requisitos según la ley 20.

5.1.2 Programas

El MIVIOT maneja diferentes programas relacionados con los asentamientos informales. Según la plataforma online en el 2020 se atienden aproximadamente 500 asentamientos informales a nivel nacional que están en proceso de titulación. Estos programas generalmente van cambiando de nombre a medida que cambia el gobierno en curso. Algunos de ellos guardan relación con el PMB del BID, mencionado en el Marco Teórico. Por esta razón, muchos de ellos tienen los mismos objetivos y están destinados al mismo público.

Dos programas del MIVIOT guardan relación con los casos de estudio:

- El programa de mensura y legalización (aún vigente) que tiene como objetivo tanto legalizar la tenencia de la tierra y mejorar el desarrollo urbano de los asentamientos, como determinar la ubicación del terreno y llevar a cabo las medidas de las superficies del mismo. Se realiza con asesoramiento técnico y social de esta institución. Esta actividad se ejecuta inmediatamente que se comprueba a través de una evaluación socio-económica y técnica que se puede proceder a la legalización de la tenencia de la tierra, mediante la participación activa de las comunidades involucradas, tratando de ajustar las calles, veredas y otros elementos urbanos a las normas existentes. A través de este programa los casos de estudio pudieron hacer el levantamiento.

- El programa de Mejoramiento de Barrios⁶ (1969) que tiene como objetivo atender las condiciones deficientes de los asentamientos informales semi-urbanos, permitiendo que los residentes participen en las soluciones de sus necesidades. Los casos de estudio esperan poder participar de este programa una vez los títulos de propiedad de la tierra sean entregados, para poder formalizar la infraestructura de los asentamientos. Tiene dos componentes:
 - Urbanización (obras de infraestructura física): financia inversiones en obras de infraestructuras físicas como: nuevas viviendas, redes de agua y saneamiento, drenaje, pavimentación vial, alumbrado, obras de contención de inundaciones o deslizamientos y facilidades para recolección de basura y equipamiento urbano como centros comunitarios, guarderías, parques recreativos, arborización, canchas deportivas y regularización de la tenencia de la tierra.
 - Desarrollo Social: implantación de programas sociales y de capacitación laboral existentes en el país (actividades de capacitación, fortalecimiento comunitario y educación sanitaria y ambiental).

Existen otros programas como el de Techos de Esperanza⁷, el Programa de Apoyo Rápido para viviendas de Interés Social⁸ (PARVIS) y el Programa de Mejoramiento Habitacional⁹, que han apoyado a la formalización de otros asentamientos informales en el país. Y que posiblemente, en un futuro los residentes de Castillas de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén recurran a ellos. El problema con estos programas es que no guardan relación entre ellos y no responden a una estrategia de desarrollo urbano para los asentamientos informales. Espino (2015) menciona que este era un gran defecto de los programas pues la titulación de la tierra no necesariamente va a representar la formalización o provisión de la infraestructura. Además, crea pequeñas barriadas desconectadas o mal comunicadas del resto de la ciudad, lo que hace costoso su mantenimiento.

5.2 Características socio-urbanísticas

Para implementar programas, leyes o políticas en los asentamientos informales es conveniente conocer cómo y quienes viven en ellos. Jukur (2020) plantea la participación de los residentes de barrios pobres en la mejora de los lugares donde viven, ya que no hay nadie mejor que ellos que conozcan el lugar y sus necesidades. Por esta razón se abordan en los siguientes apartados el análisis de variables socio-demográficas de los habitantes de los casos de estudio.

⁶ Actualmente este programa no está disponible. El último registro que se encontró de este programa es en el 2005, en el asentamiento informal Villa María en la ciudad de Panamá.

⁷ El objetivo es mejorar las viviendas ya existentes con materiales duraderos y permanentes. Se puede optar por la opción de reconstruir (casas con piso de tierra y paredes de zinc o madera) o la opción de reparación (casas con problemas de estructura pero que no presentan riesgo de derrumbe). El programa hace un énfasis en que no reubica a las familias, estas familias ya deben contar con el título de propiedad o debe estar en proceso.

⁸ Es un subsidio de \$1500 dólares en materiales que se entrega a familias que estén en proceso de mejorar su vivienda. Esta vivienda debe ser igual a la entregada en el plano que brinda el MIVIOT para este programa.

⁹ Similar al PARVIS. Pero no cuenta con la restricción del diseño de la vivienda y el monto del subsidio puede variar.



Fuente: TECHO Panamá. 2018. Cuatro Torres. Fotografía.

Nota: Jornada de encuestamiento en el asentamiento. Se puede ver a una residente y a una voluntaria en la entrada de la vivienda.

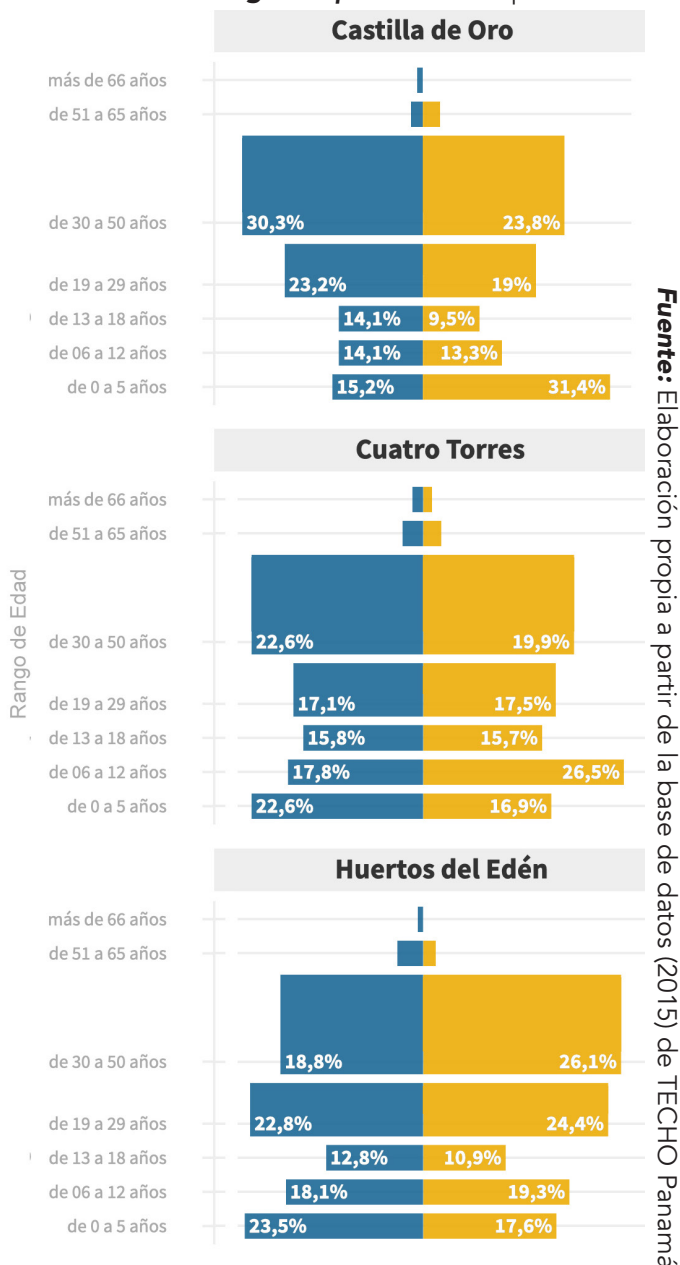
5.2.1 Características de los residentes

Los residentes de Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén tienen características similares, según los datos recogidos en la ECHO. En los tres asentamientos hay predominancia de jóvenes (1 a 18 años) y adultos (19 a 65), en comparación con las personas mayores (más de 66 años), que son casi imperceptibles (figura 2). En Castilla de Oro (204 personas), el 49% de la población son jóvenes, el 50.5% son adultos y solo el 0.5% son mayores. En Cuatro Torres (312 personas), el 57.7% de la población son jóvenes, el 41% son adultos y el 1.3% son mayores. Y en Huertos del Edén (268 personas), el 51.5% son jóvenes, el 48.1% son adultos y el 0.3% son mayores.

Por otro lado, el porcentaje de hombres y mujeres dentro de los asentamientos es bastante equilibrado, Castilla de Oro está conformado por 48.5% hombres y 51.5% mujeres; en Cuatro Torres el 46.8% son hombres y el 53.2% son mujeres; y en Huertos del Edén el 55.6% son hombres y el 44.4% son mujeres.

Los datos demuestran que los habitantes de los asentamientos son relativamente jóvenes. Se puede intuir que los primeros residentes en llegar a los asentamientos eran parejas o familias relativamente jóvenes, al igual que aquellas que llegaron posteriormente. Esto implica la necesidad de servicios públicos específicos, como centros de educación, centros de salud, áreas recreativas y ofertas laborales. Sin embargo, el acceso a estos servicios es complejo. Los asentamientos tienen un déficit de servicios y equipamiento comunitario, lo que produce que los residentes deban movilizarse largas distancias para obtener los servicios mínimos necesarios. Además, de no contar con espacios públicos de esparcimiento y recreación. Para acceder al centro educativo más cercano es necesario caminar 20 minutos; para el centro de salud, 50 minutos; y para el supermercado, 45 minutos (mapa 3). No hay red de transporte público cercano. El más cercano se encuentra a 1 hora caminando, por lo que existen “buses piratas” manejados por privados, que se encargan de pasar por cada asentamiento con un tiempo de espera de aproximadamente 70 minutos, hasta la

Figura 2 | Pirámides de población

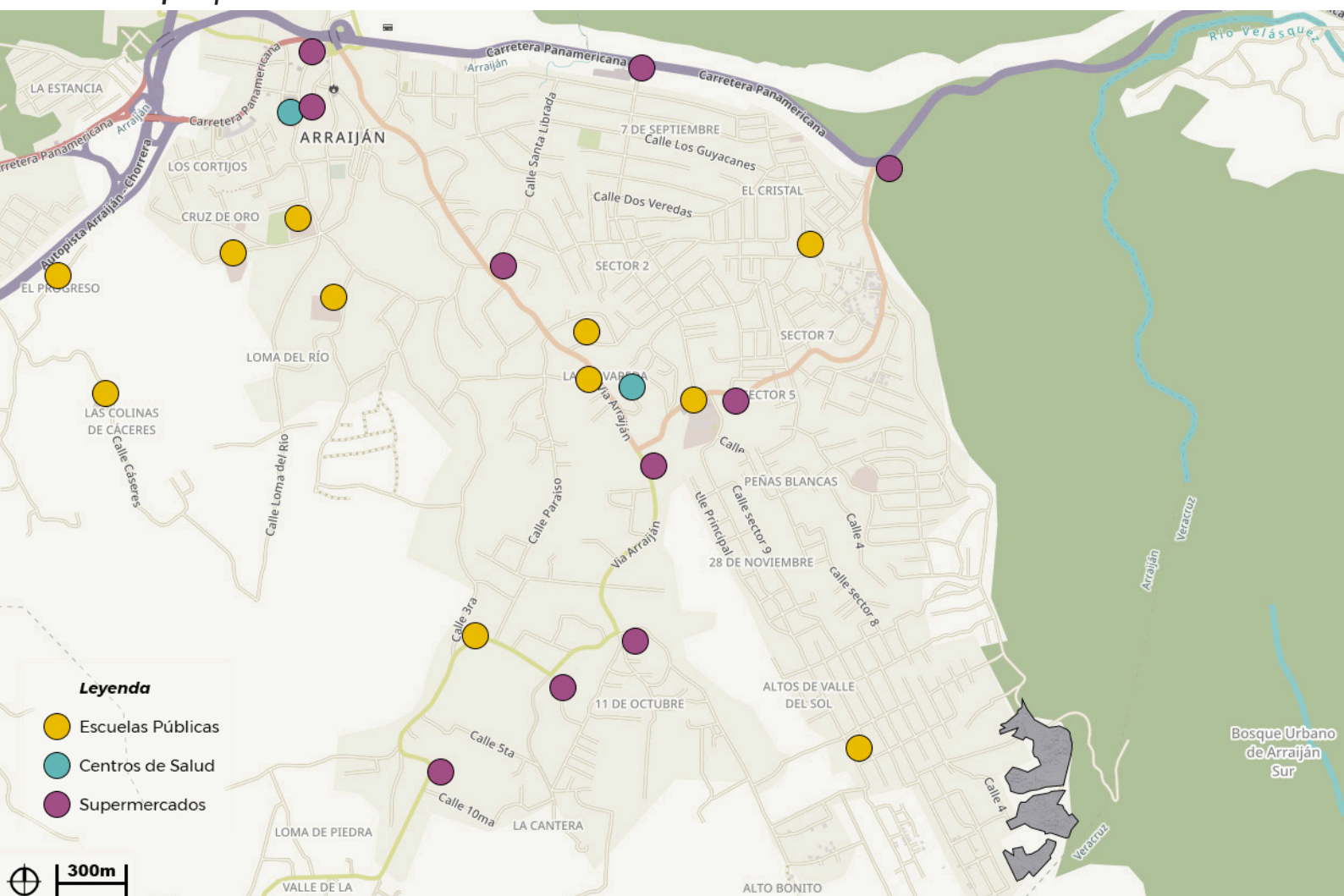


parada de buses de transporte público. Estos tiempos de recorrido son estimados y hacen referencia a los sitios más cercanos de los asentamientos, sin embargo, pueden aumentar dependiendo de la necesidad. Por ejemplo, la escuela pública más cercana es Valle del Sol, a 20 minutos caminando, pero ésta solo tiene los grados primarios, para poder cursar los niveles secundarios la siguiente escuela más cercana está a 55 minutos caminando.

A pesar de que los motivos de migración de los residentes de Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén son variados (figura 3), muchos de estos aspectos no se han cumplido al mudarse a los asentamientos, como el acceso a la salud y a la educación. Otro factor para tomar la decisión de migrar era tener amistades y familiares cercanos en los asentamientos. También predominó la situación económica, que guarda relación con el objetivo de independizarse y conseguir un lote (una tierra donde construir vivienda propia).

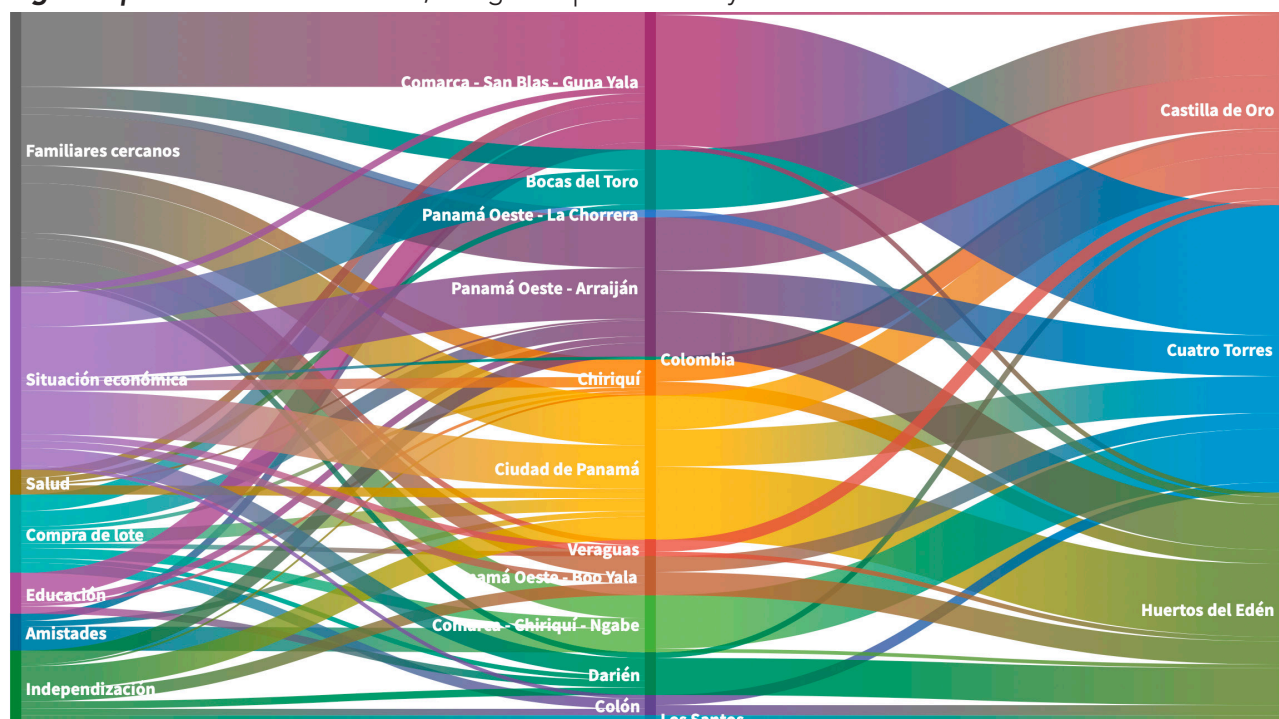
Los lugares de procedencia de los residentes de los asentamientos se caracterizan, por un lado, por la falta de oportunidades, servicios y/o los altos índices de inseguridad (San Blas, Bocas del Toro, Colombia, Chiriquí, Veraguas, Darién, Colón, Los Santos y Coclé) y, por otro lado, por su alto costo de vida (La Chorrera, Arraiján y Ciudad de Panamá).

Mapa 3 | Localización de servicios



Fuente: Elaboración propia. Base cartográfica de CycleMap OpenStreetMap

Figura 3 | Relación entre el motivo, el lugar de procedencia y el asentamiento



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos (2015) de TECHO Panamá

Por ejemplo, Darién es la provincia más pobre del país; Colón es la provincia con el mayor índice de delincuencia; Coclé, Chiriquí, Veraguas, Bocas del Toro, son provincias donde el acceso a la educación y a la salud son limitadas; las comarcas son conocidas por sus altos índices de pobreza y por su nivel de ruralidad. Por otro lado, Ciudad de Panamá, Arraiján y la Chorrera, forman parte del área metropolitana por lo que el costo de la vida y la vivienda es muy elevado. A pesar de que los asentamientos se encuentran dentro del área metropolitana, no gozan de los servicios y oportunidades que esta ofrece en sus áreas centrales.

“Yo soy de Bocas del Toro. Me despidieron y vine pa’ la ciudad a buscar trabajo. No me quejo, ahora estoy casado” -Residente de Huertos del Edén. (2015)

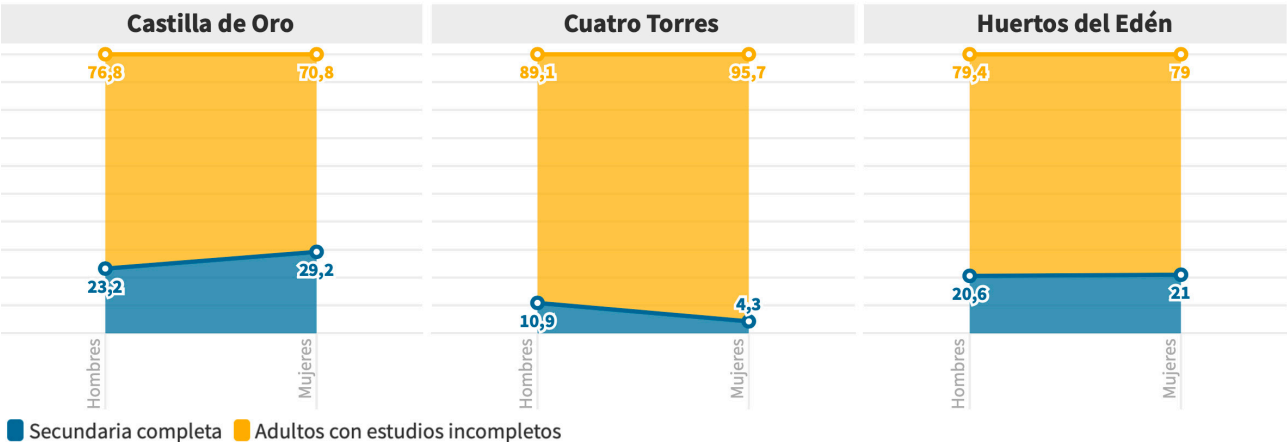
Castilla de Oro está compuesta por personas procedentes de Bocas del Toro, Arraiján, Colombia, Chiriquí, Veraguas y Darién. Es el único asentamiento, entre los tres que se están estudiando, que el 2015 tenía extranjeros residiendo en él. Según la encuesta, se trataba de una familia procedente de Colombia, que emigró a Ciudad de Panamá y vivió por un tiempo en un apartamento alquilado en el centro de la ciudad, pero con el pasar de los años tuvieron que mudarse a Castilla de Oro porque el costo del alquiler subió.

Por otro lado, el 67% de Cuatro Torres está compuesto por grupos indígenas (Gunas y Ngabes). La comarca Ngabe Bugle, de la que proceden, encabeza los índices de pobreza multidimensional y vulnerabilidad con un 98%, seguida de la comarca Guna Yala con un 90% (PNUD, 2015). Por esta razón, muchos indígenas salen de la comarca en busca de oportunidades, o envían a sus hijos con familiares que residen en la ciudad para poder

acceder a educación y salud. Además, el asentamiento también tiene personas procedentes de Colón, Ciudad de Panamá y Arraiján. También hay residentes que vienen de otro asentamiento informal, Boo Yala (Arraiján), un asentamiento informal cercano a los casos de estudio y que actualmente también se encuentra en proceso de regulación.

Por último, en Huertos del Edén también hay procedencia de población indígena, pero el 90% de los residentes vienen de diferentes partes del país: Coclé, Los Santos y Veraguas, provincias centrales; Darién y Colón, al noreste del país; y Ciudad de Panamá y Arraiján, pertenecientes al área metropolitana. Sin embargo, es importante mencionar que a pesar de que el 90% de los residentes viene de diferentes provincias, en algunos casos son familias indígenas que han tenido que emigrar por segunda o tercera vez. Los apellidos dentro del asentamiento revelan la ascendencia indígena dentro de Huertos del Edén. Así mismo, muchos residentes en sus encuestas manifestaron que se habían quedado sin empleo en sus ciudades de origen por lo que decidieron migrar a la ciudad para poder trabajar o que en sus lugares de origen el nivel de educación llegaba solo hasta el primario y para poder terminar sus estudios era necesario ir hasta la ciudad. Esto último puede explicar el bajo nivel de escolaridad en las personas mayores de 18 años (figura 4).

Figura 4 | Nivel de estudio en adultos por sexo según asentamiento



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos (2015) de TECHO Panamá

En líneas generales, en los tres asentamientos el nivel de escolaridad es bajo. Castilla de Oro es el asentamiento que proporcionalmente tiene más adultos con estudios secundarios, sin embargo estos representan solo el 25% del total de adultos. Mientras que en Cuatro Torres el porcentaje de adultos con estudios secundarios completos es solo del 7.4%, y en Huertos del Edén del 20%. En Castilla de Oro y Huertos del Edén los hombres y mujeres tienen similar nivel de estudios, mientras que en Cuatro Torres, es más la cantidad de hombres que de mujeres que ha logrado terminar sus estudios. Estos porcentajes se pueden deber a la procedencia de los residentes de cada asentamiento, Castilla de Oro cuenta con un mayor porcentaje de personas procedentes de provincias centrales, mientras que Cuatro Torres y Huertos del Edén tienen procedencia indígena. Como ya se mencionó en las comarcas debido a sus altos índices de pobreza es difícil acceder a cualquier tipo de educación. Mientras que para el resto del país los estudios hasta nivel secundario se presentan de

manera más accesible, y es en el nivel universitario cuando es necesario migrar a la ciudad de Panamá para poder terminar los estudios.

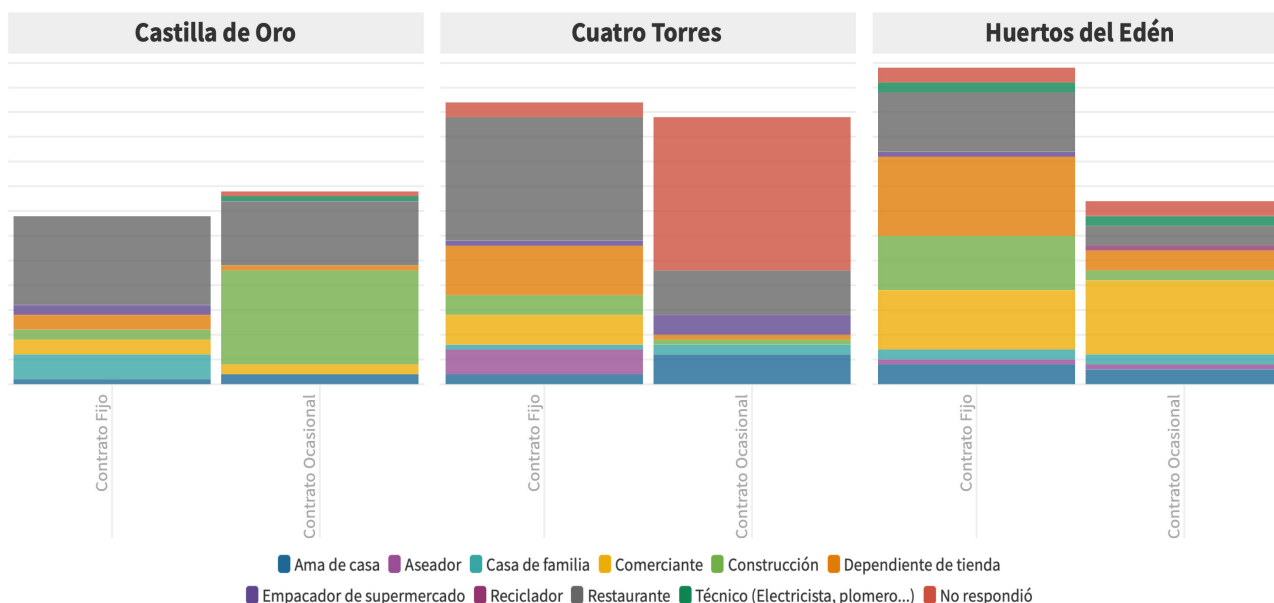
Respecto a la escolaridad de la población joven, en Castilla de Oro, del 49% de la población en edad de educación primaria y secundaria, el 50% no asistían a un centro educativo en el 2015. En Cuatro Torres, del 57.7% de la población joven, el 27% y en Huertos del Edén, el 51.5% el 62% no asistían a la escuela. Lo que puede guardar relación con la distancia de las escuelas, la inversión económica que conlleva estudiar, la cultura de educación según el origen, o la necesidad de cuidar de hermanos, entre otros.

“Ya no estoy estudiando porque no había dinero para mandarme a la escuela, ahora cuido a mis hermanitos” -Residente de Cuatro Torres. (2015)

Resulta interesante que, a pesar de los porcentajes en el nivel de escolaridad de los adultos en cada asentamiento, donde Cuatro Torres presenta el menor índice de escolaridad, es justamente en este asentamiento el mayor porcentaje (73%) de jóvenes asistiendo a un centro educativo. Y esto puede deberse a que uno de los motivos principales de migración de las comarcas fue el acceso a la educación, y Cuatro Torres está compuesta por 67% de indígenas.

El bajo nivel de escolaridad se ve reflejado en los diferentes tipos de trabajo de los residentes (figura 5), que recurren a trabajos en el sector terciario poco remunerados. Es interesante

Figura 5 | Relación entre la profesión y el tipo de contrato según asentamiento



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos (2015) de TECHO Panamá

10 Contrato por servicios profesionales, en Panamá, son un tipo de contrato formal, con un tiempo definido con posibilidad a renovarse, no paga seguro social y no se rige bajo las leyes de salario mínimo.

11 En Panamá, el salario mínimo igualitario para todas las áreas no existe, este va en función del tipo de empresa, el lugar donde se encuentre y del tipo de actividad. En la Ciudad de Panamá, estos son los salarios mínimos promedio por 40 horas mensuales (Fuente: MITRADEL 2020): Construcción \$544.26, comercio \$471.46, hoteles \$471.46, restaurantes \$494. Áreas como el servicio doméstico se calcula por día de trabajo y este es de \$275.

que el 69,9% de los trabajos en Castilla de Oro, el 64,9% de Cuatro Torres y el 81,2% de Huertos del Edén, están en el sector terciario. Esto puede deberse a que el 60% del empleo en Panamá lo aporta este sector (Secretaría de Estado de Comercio, 2016), y que es el sector que maneja los salarios mínimos más bajos. El ingreso promedio por hogar en Castilla de Oro es de \$711.22, en Cuatro Torres es de \$753.95 y en Huertos del Edén es de \$641.91 dólares mensuales. Ingresos muy bajos si tomamos en cuenta que por hogar en promedio dos personas aportan un ingreso. A su vez, estos trabajos debido a su naturaleza, se hacen a través de contratos por servicios profesionales¹⁰, que a pesar de no ser considerados informales, guardan una relación con los trabajos informales al no recibir prestaciones estipuladas por la ley, como seguro, vacaciones y salario mínimo¹¹. Por esta razón, en la encuesta la pregunta que se hace es si cuenta con un contrato fijo u ocasional, donde el contrato fijo es todo contrato que tiene todas las prestaciones legales y el ocasional, no. Además, el contrato fijo guarda la ventaja de no tener tiempo de caducidad. En Castilla de Oro el 53.6% tiene un contrato ocasional, en Cuatro Torres el 48.7% y en Huertos del Edén el 36.6%. Esto quiere decir que el 46% de la fuerza laboral de los tres asentamientos trabaja sin cotizar en la caja de seguro social, sin derecho a vacaciones y con la posibilidad de no contar con salario mínimo asegurado, además de otras implicaciones por no tener un contrato fijo.

*“Usted sabe el pan del Sheraton, que a todo mundo le gusta. Yo soy el que lo hace”
-Residente de Cuatro Torres. (2015)*

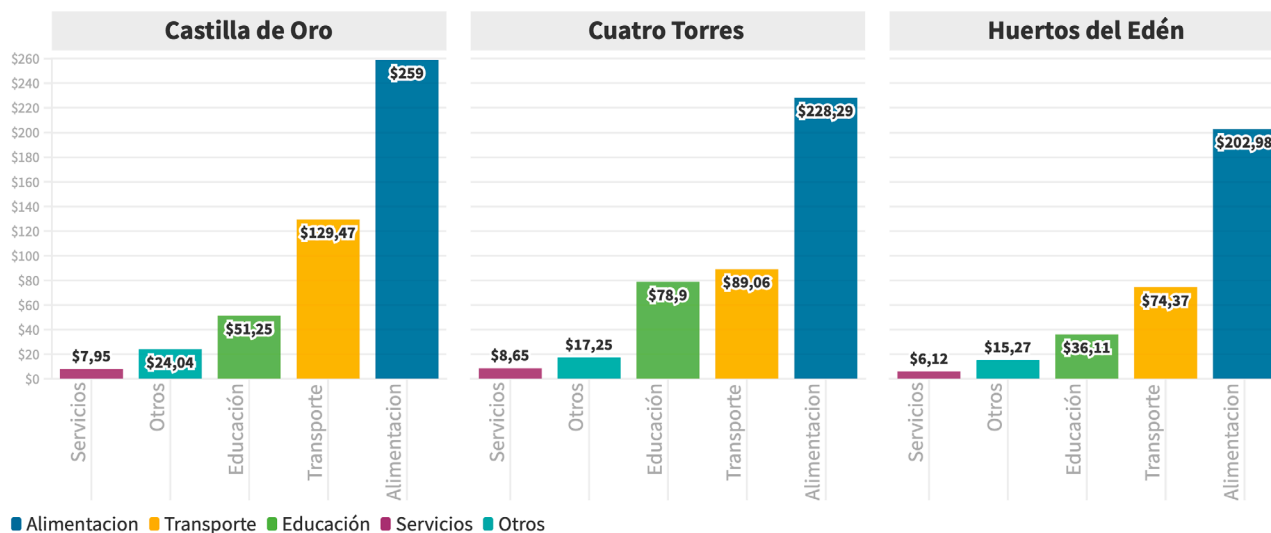
Por otro lado, las familias tienen diferentes gastos mensuales (figura 6) con los que deben cumplir, como alimentación, educación, servicios, transporte, entre otros. Lo que los deja en un margen libre promedio de \$313 dólares mensuales, ingreso insuficiente para el pago de alquiler de la vivienda más barata del mercado. Esto sin tomar en cuenta los gastos adicionales que conlleva tener una vivienda, como el pago de servicios públicos (agua, electricidad..). Es representativo que un porcentaje muy significativo del gasto se dedica a alimentación (figura 6). Si bien Panamá es el segundo país más caro de Centroamérica (Mercer, 2020) y el mayor gasto mensual es la alimentación, gasto que guarda coherencia con el valor de la canasta básica¹² estipulada, los residentes manifiestan que los precios podrían variar si realizan sus compras en supermercados o tiendas locales, siendo estas últimas más costosas, pero de más fácil acceso, lo que ejemplifica cómo las dificultades de movilidad aumentan otros costes.

La falta de accesibilidad se manifiesta también en el coste del transporte, que representa alrededor del 22% de los gastos mensuales en cada asentamiento. Este gasto se mantiene similar en Cuatro Torres y Huertos del Edén, debido a que comparten las mismas entradas y salidas de la comunidad, mientras que Castilla de Oro tiene dos opciones: 1) salir por

¹² La canasta básica en Panamá es un conjunto de productos básicos de la dieta de una familia. El costo de esta es de \$239 dólares mensuales para la Ciudad de Panamá en 2015. En 2020, es de \$314.

Huertos del Edén o 2) salir por Altos de Howard, donde el transporte tiene mayor frecuencia, pero simultáneamente mayor costo. El gasto en transporte que realizan los residentes de los asentamientos es dos veces más alto que el valor que pagan los residentes que utilizan transporte público en la ciudad de Panamá, según los datos de La Prensa (2020). Además, que los tiempos de recorrido son mayores. Por otro lado, para llegar a los asentamientos es necesario hacer trasbordo del transporte público al transporte pirata para llegar al asentamiento.

Figura 6 | Gastos en los asentamientos en dólares americanos según asentamiento



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos (2015) de TECHO Panamá

Los gastos en educación en Castilla de Oro y Huertos del Edén son similares, mientras que en Cuatro Torres tiene un incremento sustancial. Esto puede deberse a que este gasto es presentado por hogar, y en Cuatro Torres hay más niños por hogar estudiando en comparación con los otros dos asentamientos. Además, los asentamientos al encontrarse alejados de los centros de estudio deben utilizar el transporte público para movilizarse. Finalmente, los servicios presentan el menor gasto mensual, esto debido a que su instalación es de manera irregular, por lo que no pagan el consumo real. La electricidad y el agua potable no está regulada en el asentamiento, y no cuentan con gas. Más adelante se ampliará las características de los mismos.

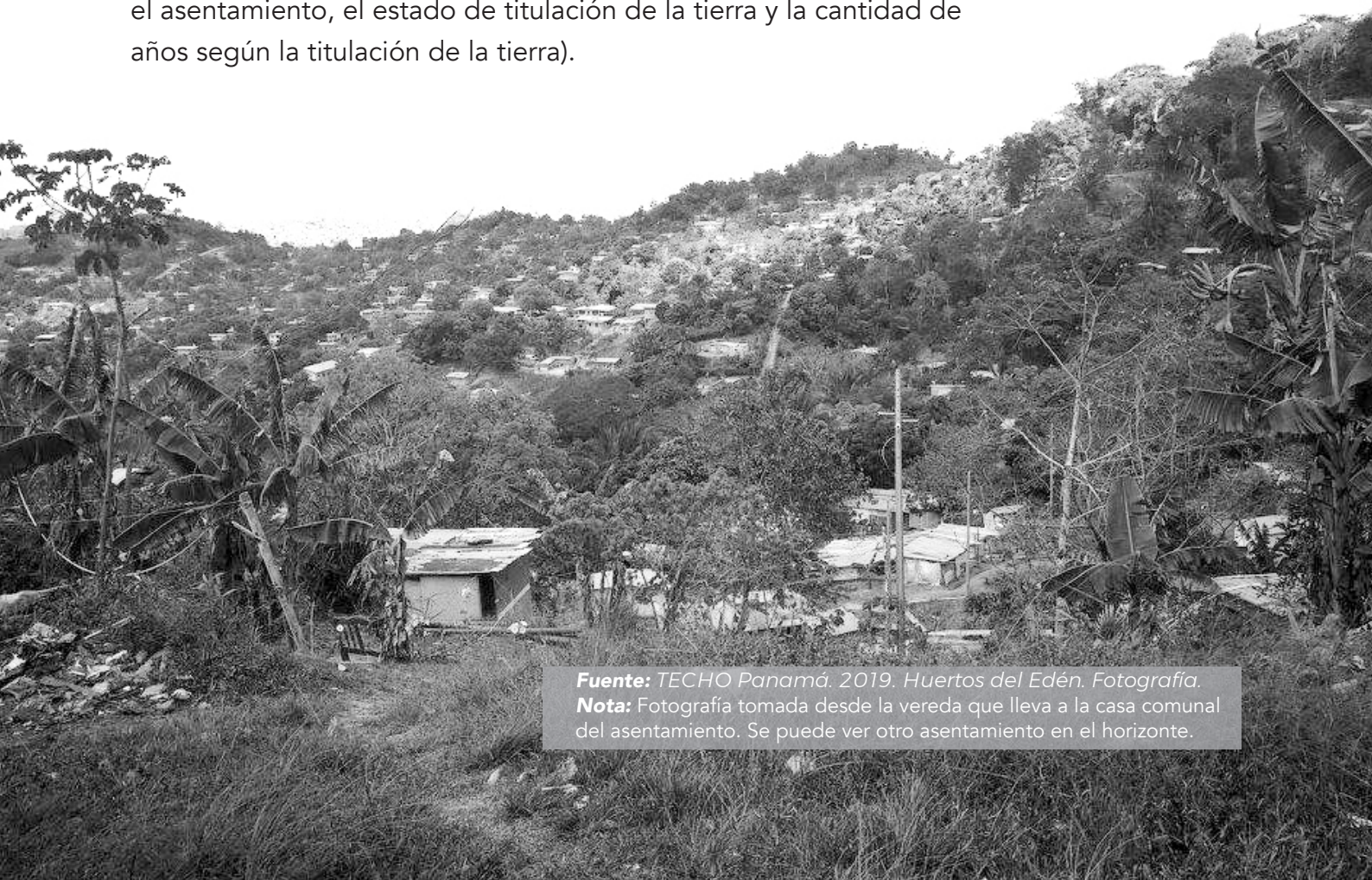
Desde una perspectiva de género, las mujeres en los asentamientos no sólo sufren la desigualdad económica sino también la de género, ya que automáticamente se les atribuyen las responsabilidades asociadas al rol de la mujer (TECHO, 2017). Sin embargo, esto ha provocado que las mujeres se empoderen de una forma diferente. Las mujeres al asumir el cargo de cuidado del hogar deben quedarse en el asentamiento, que tiene como consecuencia que a sus actividades diarias se suma el desarrollo del entorno, por lo que su participación en los proyectos comunitarios es destacada. Esto puede explicar porque el 72% de los referentes comunitarios mencionados en las encuestas son mujeres. De hecho, en el 2016 una mujer presidía la junta de vecinos de Huertos del Edén, cargo que es escogido a votación popular dentro del asentamiento. La participación de las mujeres en

el desarrollo de los asentamientos informales es esencial para que los espacios públicos en los asentamientos sean también pensados desde sus necesidades y las de su familia.

Evaluando los gastos y los ingresos por hogar, estos muestran que no hay cabida para atención médica o recreación, mucho menos para poder adquirir una vivienda ya sea de compra o de alquiler (por los costos implicados que conlleva). Espino (2015) ya planteaba el problema de las familias para adquirir una vivienda digna y como la estructura actual se presta para la reproducción de asentamientos informales. Aunque en Panamá se ha reducido un 5.6% del índice de pobreza general a finales de la década del 2010 (MEF, 2018), ello no se ve reflejado en el poder adquisitivo para acceder a una vivienda.

5.2.2 Características de las viviendas

En el año 2015, los hogares en Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén tenían entre 1 a 6 años de estar viviendo en el asentamiento. Pese a que no cumplían con los requisitos mínimos para la regulación de la tierra estipulada en la ley 20, ya había hogares con el proceso de regulación de la vivienda comenzado e incluso un 15.7% aseguraba que ya contaban con el título de propiedad. Sin embargo, cuando TECHO, en el 2020, corrobora los datos levantados en la encuesta del 2015, en cinco años no había habido ningún avance. El 67% de los hogares en los asentamientos informales se encuentra en proceso de titulación, el 27.8% afirma que la tierra es propiedad del estado, un 6% asegura que ya cuentan con la titulación y solo un 1% menciona que la tierra es propiedad privada. Los datos sobre el estado de la propiedad no parecen guardar una relación directa con el tiempo de residencia en cada asentamiento (Figura 7: tiene tres escalas, el asentamiento, el estado de titulación de la tierra y la cantidad de años según la titulación de la tierra).



Fuente: TECHO Panamá. 2019. Huertos del Edén. Fotografía.

Nota: Fotografía tomada desde la vereda que lleva a la casa comunal del asentamiento. Se puede ver otro asentamiento en el horizonte.

Figura 7 | Relación entre la cantidad de años y el proceso de titulación de la tierra
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos (2015) de TECHO Panamá



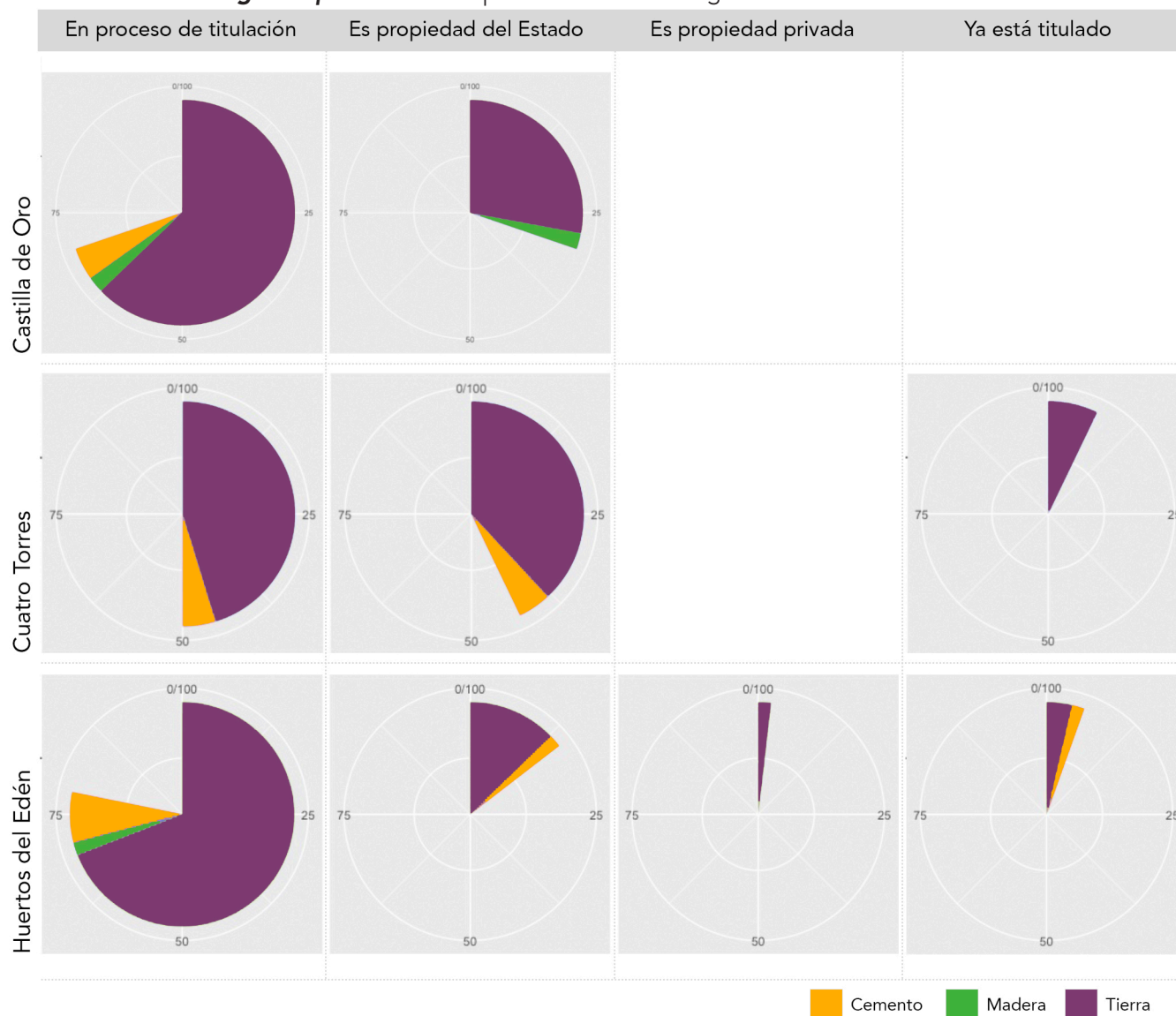
Por lo que el proceso de regulación de la vivienda parece aleatorio y no concuerda con ningún programa, ni ley del Estado. Ello ponen en duda los resultados referentes al proceso de titulación, pues en junio de 2020 se consultó a la gerente de TECHO Panamá quien menciona que en realidad las tierras pertenecen a diferentes instituciones estatales: Mi Ambiente (Ministerio de Ambiente) y a la UABR. El error de los residentes, de a quién pertenece la tierra o en qué parte del proceso de titulación se encuentra se debe a la poca información oficial y a la mala comunicación que se tiene por parte del Estado.

De igual manera, para esta investigación se hizo una caracterización de la vivienda tomando en cuenta los resultados obtenidos en la ECHO. El objetivo es encontrar una relación entre la materialidad y el estado de titulación de la tierra, pues Fernandes (2011) y Espino (2015) aseguran que una vez las familias cuentan con la titularidad de la tierra, invierten en la mejora de la vivienda. En esta investigación, los casos de estudio no siguieron este patrón.

El material predominante en el piso es la tierra, independientemente del asentamiento o del proceso de regularización (figura 8). El 89.3% de los hogares tienen piso de tierra, el 8.6% cemento y el 2.1% madera. La diferencia en los porcentajes se debe a que el cemento y la madera son materiales costosos y permanentes. Y el que sean permanentes representa una dificultad pues en el proceso de regulación se le puede solicitar a las familias que se reubiquen en otra parte del asentamiento. Por otro lado, algunas viviendas que tienen piso de tierra muchas veces optan por utilizar linóleo sobre el suelo para protegerse del polvo, sin embargo no todas las familias cuentan con la capacidad financiera para esto.

“Siempre me pongo unos cartuchos de basura en los zapatos antes de salir de casa, sino se me ensucian y me veo sucio todo”. -Residente de Huertos del Edén. (2015)

Figura 8 | Materiales del piso en la vivienda según la titularidad de la tierra



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos (2015) de TECHO Panamá

Tener piso de tierra dificulta el desarrollo de la vida familiar y de los individuos dentro de la vivienda, ya que mantener la higiene en el hogar es difícil. Una residente de Huertos del Edén comentó: *“A mi niña no la dejo gatear aunque quiera, queda sucia de tierra todo el*

tiempo y eso es malo para ella”. Al no poder gatear cuando quieren, según López (2012), los bebés tardan en desarrollar la conexión de los hemisferios cerebrales que crea las rutas de información, el sistema vestibular y el propioceptivo se ven afectados y puede dificultar el aprendizaje lecto-escrito en un futuro. Por otro lado, representa una problemática mayor en un país donde llueve 10 meses al año, pues la vivienda corre constante riesgo de llenarse de agua.

En las paredes, los materiales predominantes son zinc y madera (figura 9), al igual que en el piso no influyen ni el asentamiento ni el estado del proceso de regularización de la vivienda en el tipo de material usado. La madera y el zinc son materiales en general bastante durables y que consiguen con éxito proteger la vida dentro de la vivienda.

Figura 9 | Materiales de las paredes en la vivienda según la titularidad de la tierra



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos (2015) de TECHO Panamá

Sin embargo, el zinc presenta la particularidad de que es excesivamente caliente, mientras que la madera absorbe muchísima humedad. Panamá tiene una temperatura promedio de 32°C y una humedad relativa promedio anual de 75.7% (Hidromet, 2020) por lo que los

materiales de la pared juegan un papel importante para mantener la vivienda agradable. Por lo que los materiales utilizados, a pesar de ser durables, no son aptos para la comodidad dentro de la vivienda.

Por otro lado, un 5.7% de las viviendas utiliza materiales como la lona, el cartón y desechos, que no son aptos ni para proteger la vida dentro de la vivienda, ni para la comodidad, además de tener que ser desechados rápidamente por su poca resistencia. Las familias que tienen este tipo de materiales en las paredes son aquellas con menores ingresos en comparación con el resto del asentamiento.

Con respecto a la distribución de los espacios, el 59.3% de los hogares solo contaba con un espacio dentro de la vivienda, generalmente es el espacio para dormir y el resto de las actividades como la cocina, el comedor y el área de estar se desarrollan fuera de la vivienda. El 25% tiene 2 divisiones y el resto tiene más de 3. Estas divisiones no están hechas con los materiales de las paredes exteriores, sino con tela, cartón o madera reutilizada. Ello indica una falta de privacidad si la familia es numerosa, e incluso hacinamiento, lo que puede conducir a un menor bienestar subjetivo, estrés y a una débil salud mental. En Castilla de Oro, por ejemplo, existe una vivienda con solo 2 divisiones donde viven 13 personas. En Cuatro Torres, también en una vivienda de 2 divisiones viven 17 personas. Y en Huertos del Edén, en una vivienda de 1 solo espacio pueden haber hasta 8 personas viviendo. Los residentes buscan este material donde les sea posible: *“Después de las elecciones encontramos estas lonas, ahora son nuestras paredes. Solo que debemos verle la cara a Varela¹³ todos los días”* -Residente de Cuatro Torres. (2015)

Figura 10 | Relación entre el ingreso y el material del piso

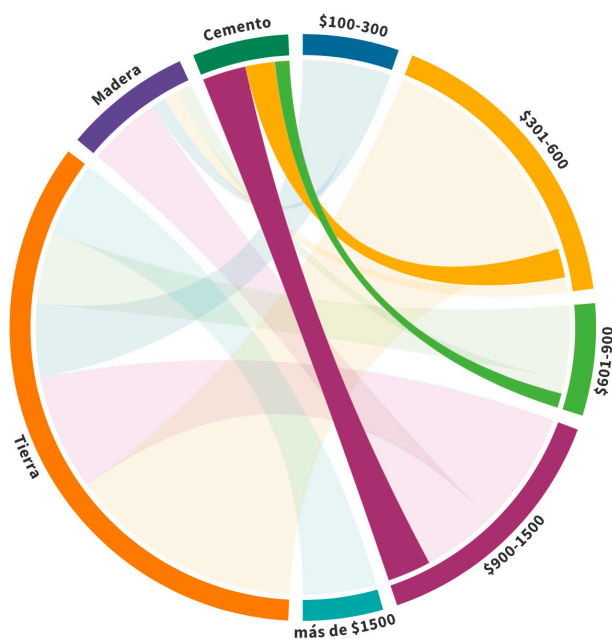
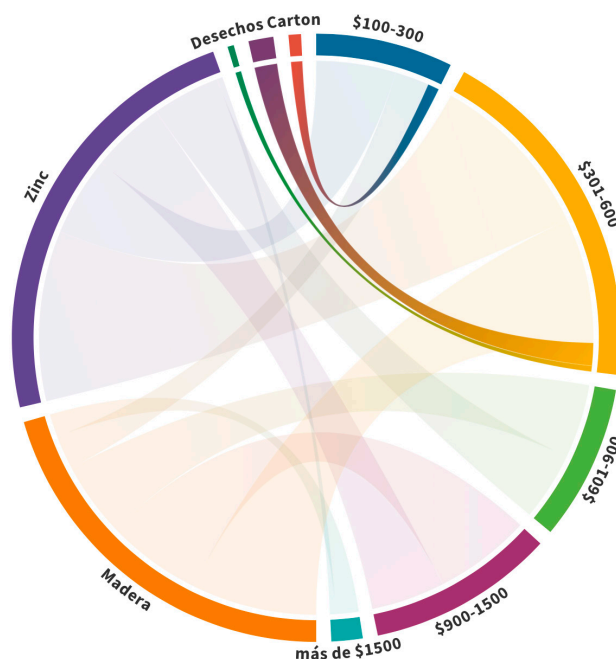


Figura 11 | Relación entre el ingreso y el material de las paredes



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos (2015) de TECHO Panamá

Finalmente, los resultados apuntan que el 99% de las viviendas cuenta con techos de zinc y con estructura de madera en las viviendas. Materiales durables pero que pueden afectar la comodidad dentro del hogar. Este análisis permite observar que los materiales de la vivienda no parecen guardar ninguna relación con el proceso de titulación de la vivienda, pero sí con el ingreso mensual de los hogares. El cemento, como material del piso, se presenta en ingresos mensuales de \$300 hasta \$1500 dólares (figura 10). Mientras que la tierra, como material del piso, se presenta en hogares con ingresos menores de \$600 dólares. Por otro lado, el material de las paredes parece no tener esta correlación, sin embargo, se observa la tendencia a tener materiales desechables en hogares con ingresos menores a \$600 dólares mensuales (figura 11). Es importante aclarar que en este análisis no se tomaron en cuenta el estado del material. Por ejemplo, puede existir zinc en las paredes, pero en muy mal estado o madera para el piso que se encuentra humedecida.

*“Un hueco en el techo es un espacio para ver las estrellas”
-Residente de Castilla de Oro. (2015)*

13 Juan Carlos Varela es un expresidente de Panamá.

Fuente: Castillo, F. 2020. Huertos del Edén. Fotografía.

Nota: Techos de diferentes viviendas en el asentamiento mientras llueve. Se puede ver tendido eléctrico y tuberías informales.





Fuente: TECHO Panamá. 2019. Huertos del Edén. Fotografía.
Nota: Construcción de letrinas en el asentamiento. Se puede ver a residentes y voluntarios trabajando.

5.2.3 Características de la infraestructura y de los servicios urbanos

Los asentamientos no cuentan con ningún servicio público regulado. Por lo que el acceso a estos depende del apoyo que puedan recibir del Estado, de fundaciones y/o de su propia organización comunitaria. Esta situación se recoge en la opinión de los residentes. Así, en Castilla de Oro, el 30.2% del asentamiento considera que no recibe apoyo de ninguna institución gubernamental, el 65.12% asegura que solo recibe apoyo del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) y un 4.65% prefirió no responder. En Cuatro Torres, el 95.2% del asentamiento considera que no recibe apoyo, contra un 4.8% que considera que sí recibe apoyo, en este caso del representante del corregimiento. Mientras que, en Huertos del Edén, el 32.7% tampoco considera que recibe apoyo, mientras un 67.3% considera que solo recibe apoyo de la fundación TECHO Panamá. Por ello, el método más común para obtener agua potable es a través de camiones cisternas independientemente del proceso de titulación de la tierra (figura 12).

Figura 12 | Agua potable en los asentamientos según la titularidad de la tierra



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos (2015) de TECHO Panamá

Los camiones cisternas son enviados por el IDAAN, sin embargo son los residentes de los asentamientos los que pagan por este servicio. El camión va una vez a la semana y abastece a todo el asentamiento, no tiene un día y hora estipulada, pero la distribución se hace en días laborales. Cada hogar debe recoger su agua en el momento que llega el camión, por lo que las familias generalmente recogen el agua con pequeñas cubetas y la almacenan en tanques de 250 litros que han comprado de manera personal. Esta situación genera que los residentes busquen opciones alternativas:

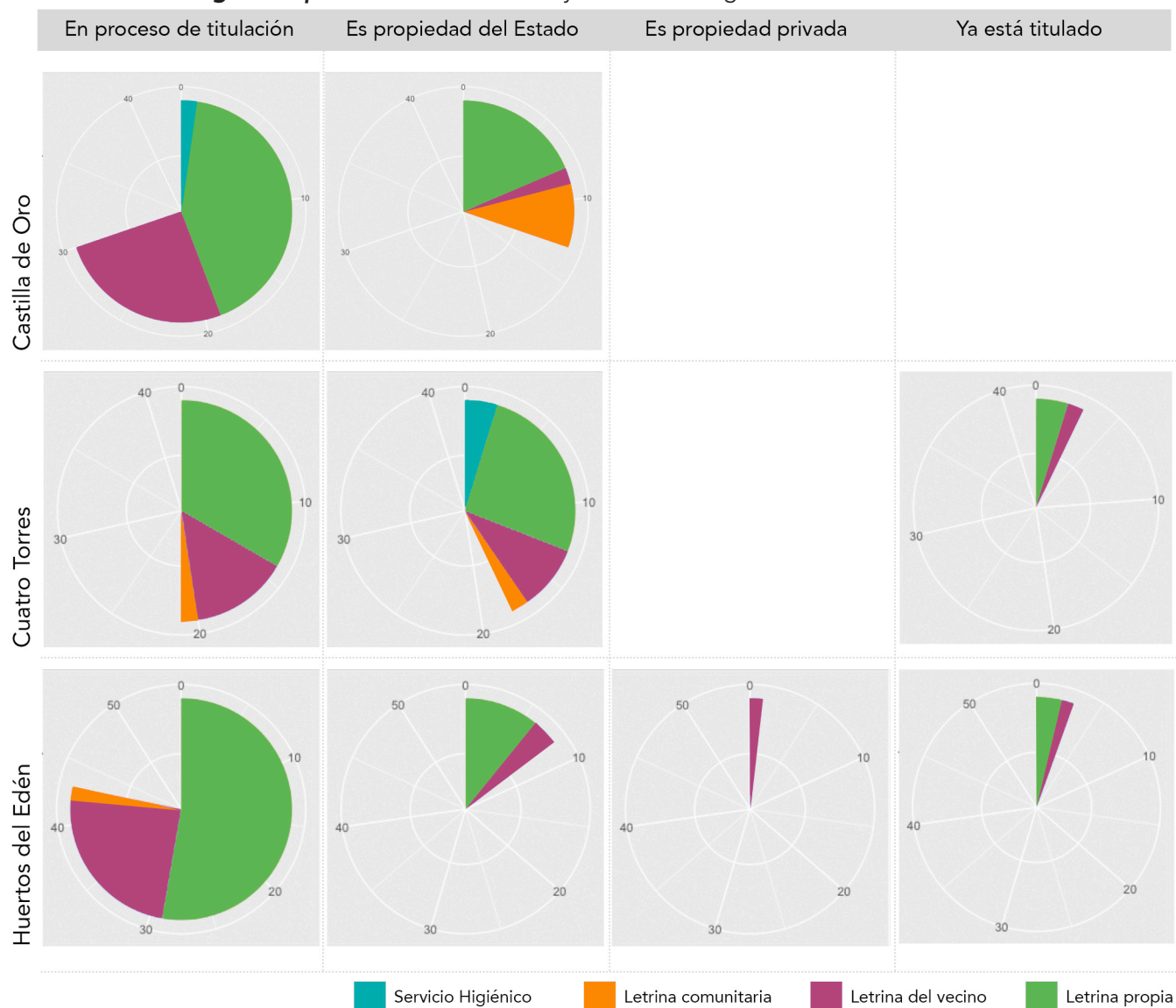
“A veces solo espero a que llueva y lleno los tanques de agua así. Es más fácil que ir a buscarla. Pero igual siempre espero al camión” -Residente de Huertos del Edén. (2015)

El tipo de distribución del agua implica que al menos una persona por hogar debe estar en casa a la hora de la llegada del camión para poder tener agua durante la semana. Además, esta persona debe tener las capacidades para movilizar el agua desde el camión hasta el lugar de la vivienda, por lo que no puede ser una persona débil, enferma o con alguna discapacidad. Esto limita la capacidad de poder acceder a un trabajo formal para los residentes.

Los residentes de los asentamientos han buscado mecanismos alternativos de manera individual o conjunta (no todo el asentamiento sino por sectores y no incluye a todas las viviendas), implementando diferentes formas de distribución del agua. De esta manera surgen las tuberías comunales, las irregulares y las propias. Esta red de tuberías puede abastecerse de dos maneras: a través del camión cisterna o por la recolección de agua de lluvia. Estas funcionan por gravedad, es decir el punto de abastecimiento debe encontrarse más alto. Estas tuberías van sobre el suelo y distribuyen el agua a las viviendas. Castilla de Oro y Cuatro Torres cuentan con este sistema que los propios residentes implementaron a partir de los conocimientos que algunos de ellos tenían en trabajos de fontanería, sin embargo aún así deben encontrarse en la vivienda para poder recolectar el agua, pues no funciona de manera autónoma.

Las limitaciones en el acceso al agua generan problemas de salud. El 26% de los hogares encuestados tienen frecuentemente problemas estomacales y diarrea, esto podría deberse a la contaminación del agua debido a que muchas veces el agua se contamina en el proceso de movilización o durante su almacenamiento. Así mismo, al no disponer de un suministro por canalizaciones de agua potable y red cloacal, los asentamientos no pueden tener un servicio sanitario dentro de la vivienda. Por esta razón en los asentamientos se utilizan letrinas, que vienen a reemplazar lo que sería un servicio sanitario. De manera general se puede decir que este sistema funciona, pero esto no se puede asegurar hasta realizar un estudio del suelo para saber si existe una intoxicación del suelo por una incorrecta implementación.

Figura 13 | Sanitario en la vivienda y red cloacal según la titularidad de la tierra



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos (2015) de TECHO Panamá

En Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén predominan las letrinas propias, es decir cada hogar tiene su propia letrina (figura 13). Sin embargo, también existen viviendas que no cuentan con letrinas y utilizan la del vecino. En Castilla de Oro, tienen letrinas comunitarias entre varias viviendas ya que algunas viviendas no contaban con el espacio suficiente para implementar su propia letrina, por lo que tuvieron que buscar un espacio cercano junto a otros vecinos para implementar unas letrinas comunitarias. En Cuatro Torres sucede algo similar, con la diferencia que estas letrinas comunitarias se desarrollan entre familias. Por otro lado, en Castilla de Oro un 2.3% y en Cuatro Torres un 4.8% indicaron que tienen servicio higiénico. Pero al momento de la verificación de los datos, resultó ser que en efecto tenían un servicio higiénico, pero este no contaba con agua potable, sino que guardaba el mismo principio de una letrina, es decir, no estaba conectado a ninguna red cloacal.

“Pregunté si la letrina estaba en buen estado y me respondieron que sí. Cuando fui a verla, no tenía puertas y todo el cemento estaba rasgado.” -Comentario del encuestador. (2015)

Otra problemática dentro de los asentamientos es la manera como se obtiene la electricidad. En los asentamientos existen dos maneras (figura 14): la primera es de manera irregular, es decir no cuentan con medidor eléctrico y no pagan la electricidad que se consume. Este es llamado en Panamá, telarañas por la forma que toman en el aire (Espino, 2015). En Castilla de Oro el 86% de las viviendas tienen conexión eléctrica de manera irregular, en Cuatro Torres el 92.8% y en Huertos del Edén el 94.5%. La segunda, es de manera regular, es decir cuentan con un medidor eléctrico y por lo tanto pagan el consumo eléctrico mensual. Solo un 2.3% en Castilla de Oro, un 4.8% en Cuatro Torres y un 3.6% en Huertos del Edén aseguraron estar conectados de manera regular a la red eléctrica. Ahora bien, también existen viviendas sin ningún tipo de suministro eléctrico, en Castilla de Oro un 11.6%, en Cuatro Torres un 2.4% y en Huertos del Edén un 1.8% no cuentan con electricidad. Es importante aclarar que aun cuando las viviendas están conectadas de manera irregular, esto no quiere decir que cuentan con electricidad como se da en la ciudad formal.

Figura 14 | Electricidad en los asentamientos según la titularidad de la tierra



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos (2015) de TECHO Panamá

De hecho, deben cuidar la cantidad de productos que conectan ya que puede haber una sobrecarga y quemar el tendido eléctrico improvisado. Esta vulnerabilidad trae dificultades en la vida doméstica y en el desarrollo de actividades. Por esta razón, los residentes de los asentamientos terminan adaptando su vida a la luz solar.

“A veces veo cosas en el celular en la noche, lo cargo en la escuela. Aquí en la casa no hay lugar” -Residente de Cuatro Torres. (2015)

Los asentamientos al no tener suministro eléctrico seguro y continuo, se encuentran con diferentes dificultades como el almacenamiento de alimentos frescos, tiempo reducido para las labores domésticas, imposibilidad de uso de electrodomésticos, dificultad de recarga de artefactos de uso diario y reducción de horas útiles a 12 por día. Ello puede representar un gran problema para los jóvenes que se encuentran estudiando, para aquellos trabajadores técnicos que requieren mantenerse comunicados, entre otros.

Figura 15 | Tipo de cocina en la vivienda según la titularidad de la tierra



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos (2015) de TECHO Panamá

Al no contar con electricidad, las únicas dos formas de cocinar en los asentamientos es a través de leña y gas. En Castilla de Oro el 79.1%, en Cuatro Torres el 95.2% y en Huertos del Edén el 87.3% utiliza gas (figura 15). Para obtener gas, los residentes de los asentamientos deben ir hasta el supermercado (en Panamá los tanques de gas son vendidos únicamente por distribuidores especializados), estos pesan alrededor de 11kg, por lo que para poder movilizar el tanque hasta el asentamiento es necesaria una inversión en transporte. Otras familias optan por la cocina en leña, que es una forma más tradicional pero precaria para cocinar los alimentos. Para cocinar con leña, solo es necesario troncos de madera, fuego y disponer de una estructura que muchas veces es improvisada y desmontada. En Castilla de Oro un 13.9% utiliza este método, en Cuatro Torres un 4.8% y en Huertos del Edén un 1.8%. Estos tipos de cocina representan un peligro para la seguridad de los residentes. Los tanques de gas muchas veces son guardados dentro de la vivienda para evitar que sean hurtados, lo que supone un peligro de fuga de gas o explosión.

Las cocinas a leña siempre están sujetas a encontrar madera para quemar, además de producir hollín en grandes cantidades y la posibilidad de producir un incendio. Por otra parte, están aquellas familias que no cuentan con ninguna forma de cocina por lo que piden apoyo a sus vecinos. Ello ejemplifica un proceso de cooperación entre los residentes.

“Yo cocino donde la vecina. Aquí no hay espacio.” -Residente de Castilla de Oro. (2015)

En términos de diseño, estas cocinas se ubican generalmente fuera de la vivienda, ya que muchas viviendas solo cuentan con un solo espacio. Incluso aquellos residentes que tienen más de un espacio dentro de la vivienda, tienen las cocinas fuera de casa para que los olores no se mantengan dentro, ya que no tienen extractores para poder eliminar los olores. Sucede algo similar con la basura, los residentes siempre mantienen los desechos fuera de casa para evitar tener olores dentro de la vivienda.

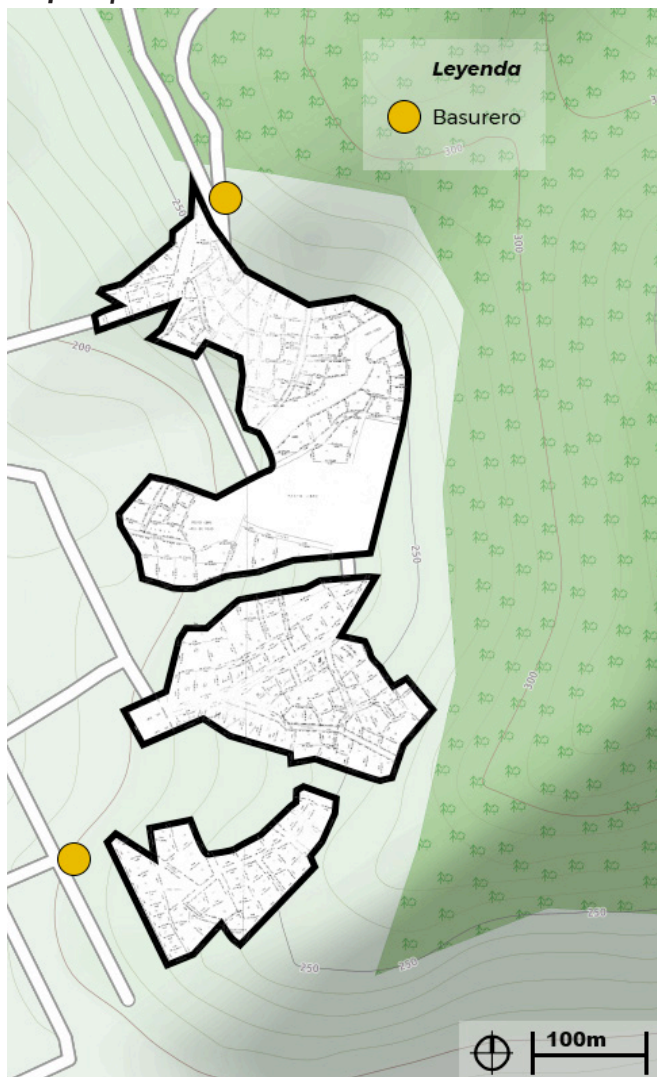
La recolección de la basura en los asentamientos se recoge regularmente por parte de la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario de Panamá (AAUD) independientemente del estado del proceso de titulación de la tierra. Para esta recolección de la basura los residentes tienen que colocar la basura en la entrada del asentamiento. Uno de los mayores problemas es que la entrada de los asentamientos se encuentra alejada de la gran mayoría de las viviendas. Por lo que muchos residentes optan por enterrar o quemar la basura, en Castilla de Oro un 74.4%, en Cuatro Torres un 14.3% y en Huertos del Edén 29%. Los porcentajes tienen sentido cuando vemos la ubicación de las viviendas con respecto a la entrada del asentamiento que es donde se debe colocar la basura para que sea recogido por el camión (mapa 4). Los residentes deben salir del asentamiento para poder colocar la basura en su lugar. En algunos casos, debido a la falta de veredas y a la distancia, llegar hasta el lugar de la basura puede tomar hasta 10 minutos caminando. El camión de la basura no entra al asentamiento por distintas razones: en Castilla de Oro porque no existe



Fuente: TECHO Panamá. 2018. Huertos del Edén. Fotografía.
Nota: Techo de zinc con antena de televisión y caja de herramientas.
Se puede ver atrás una vivienda de emergencia (TECHO).

Mapa 4 | Ubicación de basureros en los asentamientos

Fuente: Elaboración propia. Base cartográfica de CycleMap OpenStreetMap.



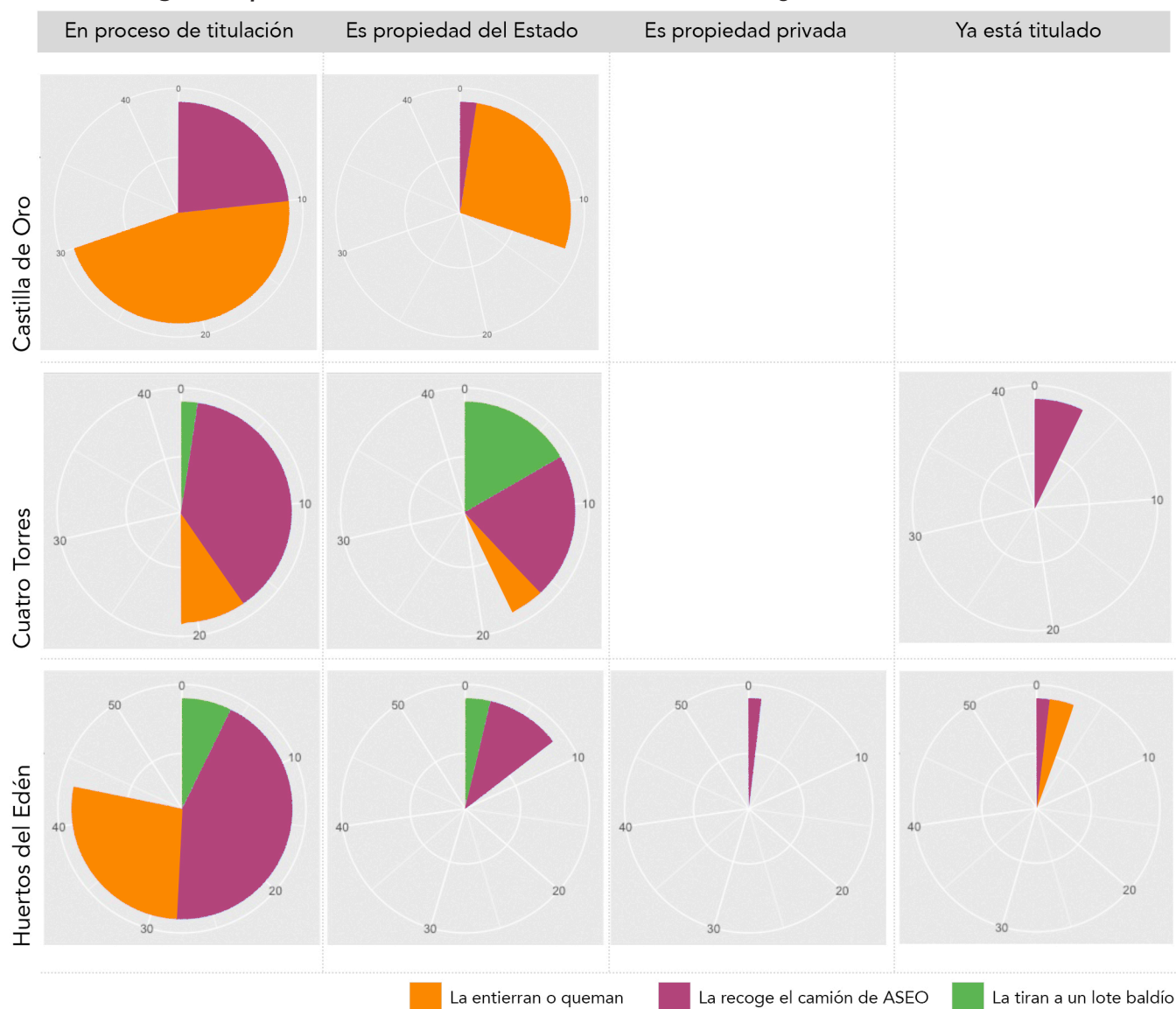
infraestructura para autos y en Cuatro Torres y Huertos del Edén porque a pesar de que existe la infraestructura, la vía de acceso tiene una pendiente muy pronunciada que podría dificultar la maniobra del camión. Este camión no tiene día y hora específica, y según los residentes hay veces que no viene hasta por dos semanas, lo que provoca criadero de mosquitos, malos olores y atrae diferentes animales que pueden causar enfermedades, como las ratas.

Aún así, un 25.6% de Castilla de Oro, un 66.7% de Cuatro Torres y un 60% de Huertos del Edén (figura 16), llevan su basura hasta la entrada del asentamiento y que esta sea recogida por el camión de aseo. Mientras que un 19% de Cuatro Torres y un 10.9% de Huertos del Edén, simplemente tiran la basura a un lote baldío, pues alegan que en algún momento la AAUD se encargará de recoger la basura.

“Mi niña, la basura se queda allá hasta 3 semanas. Es mejor si la quemo yo, así no camino hasta allá para verla al día siguiente ahí.” -Residente de Huertos del Edén. (2015)

Las características de la infraestructura y el estado del proceso de titulación de la vivienda en los asentamientos parecen no guardar una relación directa. Aquellas viviendas que en teoría cuentan ya con el título de propiedad no representaron una diferencia sustancial en el desarrollo de su entorno. También hay que entender que la infraestructura se da de manera global, y que para poder ver un cambio en ella es necesario la participación de la mayor cantidad de residentes posibles. Los residentes van construyendo su hábitat según la necesidad. Si que es importante destacar que la infraestructura en el 2020 no se presenta en materiales permanentes. Esto podría deberse al alto costo de los materiales y no necesariamente por el estado del proceso de la titulación de la tierra. Además, gran parte de la infraestructura desarrollada hasta el momento en los asentamientos se ha dado de manera individual o conjunta, pero no ha implicado la participación comunitaria de todo el asentamiento, por lo menos no en agua, basura, cocina y electricidad, por lo que las soluciones en la provisión de estas infraestructuras no son de manera global y uniforme para todo el asentamiento.

Figura 16 | Recolección de la basura en los asentamientos según la titularidad de la tierra



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos (2015) de TECHO Panamá

A pesar de que diferentes autores en el marco teórico exponen una relación entre las características de la vivienda, la infraestructura y la titularidad de la tierra, en Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén, no fue así. Esto puede deberse a diferentes razones: la primera, es que los procesos de titulación en los tres asentamientos aún no se han culminado y, aún con el proceso comenzado, los residentes guardan cierto recelo en la inversión de la mejora de su entorno por miedo a ser reubicados y perder entonces la inversión. La segunda, puede ser que los recursos financieros no son suficientes para hacer una inversión en la mejora de la vivienda o de la infraestructura. Los niveles de escolaridad son bajos y los trabajos a los que tienen acceso los residentes de los asentamientos son mal pagados. Los ingresos familiares apenas son suficientes para pagar alimentación, educación, salud y otros, por lo que invertir en la mejora de los materiales ya sea para la vivienda o para la infraestructura es un lujo. La tercera, es el poco apoyo que reciben los asentamientos por parte del estado. Es evidente que la provisión de infraestructura ha sido resuelta por los residentes y ha recibido muy poco apoyo del Estado. Y la cuarta, podría deberse a un tema social, donde los residentes de los asentamientos no conozcan otro

tipo de entorno, y estén tan acostumbrados a esta forma de vivir que no ven necesario una inversión en el cambio de materiales. Esto último podría ser así en aquellas familias con ascendencia indígena, ya que las comarcas son conocidas por su alto nivel de ruralidad.

5.3 Producción social del hábitat: Aplicada en la construcción de infraestructura

Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén cuentan con diferentes proyectos de infraestructura, algunos desarrollados de manera individual, otros junto a diferentes instituciones como Ingenieros sin Fronteras y TECHO. En este apartado analizamos el desarrollo de la vía de acceso, las veredas y las casas comunales construidas entre el 2015 y el 2018, junto a la fundación TECHO Panamá (mapa 5)

Los proyectos presentados en este apartado fueron proyectos realizados por los asentamientos Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén junto a la fundación TECHO y sus voluntarios. A pesar de que existen más proyectos que se pueden mencionar en este apartado, solo han sido seleccionados aquellos que se hicieron enmarcados con la dinámica de la producción social del hábitat.

La vía de acceso, las casas comunales y las veredas fueron proyectos de infraestructura que se diagnosticaron en las mesas de trabajo¹⁴ que tiene TECHO en cada comunidad. Estos diagnósticos cuentan con tres partes, la primera, “el Sueño Dorado” donde el asentamiento expresa como quisiera que fuera su asentamiento y se plantean todas las problemáticas que tiene el asentamiento; en la segunda el asentamiento hace una priorización de las problemáticas; y en la tercera se diseña un árbol de problemas que define las consecuencias, impacto y causas de las problemáticas, y de esta manera se plantean diferentes soluciones.

El objetivo de realizar proyectos de infraestructura en los asentamientos no solo es mejorar la calidad de vida de los residentes, sino también empoderar y crear capacidades en las comunidades para que estos puedan gestionar mejor su hábitat en un futuro, con o sin la ayuda de la fundación.

¹⁴ La mesa de trabajo es un espacio periódico de trabajo entre los voluntarios y los residentes del asentamiento, donde se dialoga, reflexiona y decide sobre los intereses de la comunidad para gestionar iniciativas colectivas para fortalecer las capacidades comunitarias.

Mapa 5 / Localización de proyectos infraestructura realizados en los asentamientos

Fuente: Elaboración propia. MIVIOT. (2020). Plano demostrativo de lotes ocupados por la barriada Huerto del Edén, Castilla de Oro, Cuatro Torres y Altos del Sol [Plano]. Base cartográfica de CycleMap OpenStreetMap.





Fuente: Castillo, F. 2020. Huertos del Edén. Fotografía.

Nota: Vía de acceso después de un día de lluvia intenso.

5.3.1 Proyecto de la vía de acceso

*“No conocía a nadie en la comunidad hasta que participé en la construcción de la calle”
-Residente de Cuatro Torres. (2015)*

En el 2014, Huertos del Edén y TECHO Panamá comienzan a trabajar juntos a través de una mesa de trabajo. Esta mesa de trabajo diagnosticó diferentes proyectos, y la creación de un acceso peatonal y vehicular fue el proyecto prioritario y con el cual se dio inicio el trabajo de TECHO con el asentamiento. Los residentes del asentamiento ya habían tenido diferentes acercamientos a diferentes entidades gubernamentales y fundaciones para la construcción de esta vía de acceso, pero no habían tenido éxito.

Entre los principales objetivos del proyecto se menciona:

- el acceso del transporte (buses, taxis, escolar),
- el acceso expedito de seguridad y otras autoridades,
- el acceso a los servicios básicos (agua, luz, ambulancias),
- aumentar el sentimiento de seguridad al llegar a las viviendas,
- fortalecer la organización y la participación comunitaria,
- fortalecer la confianza entre los vecinos y las vecinas.

De esta manera, en febrero 2015, TECHO Panamá se comprometió en apoyar el proyecto. El proyecto se realizó con el apoyo de la empresa IIASA, a través de su programa de responsabilidad social empresarial, dos técnicos voluntarios de la fundación, dos coordinadores residentes de Huertos del Edén y diferentes miembros de la mesa de trabajo de Huertos del Edén. Además, de residentes de Cuatro Torres y Castilla de Oro, que también se vieron beneficiados con el proyecto.

El proyecto se dividía en 5 fases: planificación, aspectos técnicos, aspectos legales, ejecución y evaluación. En la primera fase se diseñó la ruta de trabajo y se asignaron responsabilidades para el asentamiento, para IIASA y para TECHO. El proyecto inicia con el llenado de una ficha de proyecto en la cual se establecen los objetivos del proyecto, el alcance del mismo y un cronograma aproximado de actividades. La ficha también contiene información con respecto a las características geográficas de la zona y posibles obstáculos que puedan surgir en el proceso de desarrollo del proyecto. A partir de este ejercicio el proyecto toma el título de Un camino para mi comunidad. Se titula de esta forma el proyecto para fomentar la generación de identidad y apropiación del mismo por parte de la comunidad.

En la segunda fase, el asentamiento con el apoyo de TECHO hizo diferentes acercamientos a la DNAI del MIVIOT y al MOP para notificar la construcción de la vía de acceso, sin embargo nunca recibieron respuesta. También en esta fase se realizaron diferentes

actividades dentro del asentamiento para obtener fondos para financiar el proyecto. El proyecto fue financiado por IIASA, la junta local de Huertos del Edén y TECHO.

En la tercera fase, IIASA junto a TECHO se encargaron de todos los aspectos técnicos del proyecto, como el levantamiento topográfico y el diseño estructural. Además de obtener la maquinaria y materiales para el proyecto. El asentamiento se encargó de contratar a los conductores del equipo pesado para dar comienzo al proyecto.

De esta manera, en la fase cuatro, sin contar con las instituciones gubernamentales, el proyecto inició su ejecución. Durante la ejecución del proyecto, las mujeres tuvieron un papel fundamental. Debido a que las obras tenían que ser en horarios laborales, y las mujeres de los asentamientos eran las que se encontraban en el lugar de trabajo, apoyaron mucho en la organización del proyecto, recibiendo y gestionando los materiales, velando que la vía fuera construida de manera correcta, brindando alimentación a los trabajadores, entre otros.

Huertos del Edén asume compromisos como los gastos de combustible de las maquinarias, el acompañamiento a técnicos agrimensores durante levantamiento topográfico y replanteo del terreno, el reclutamiento y confirmación de operadores de maquinarias, la mano de obra para excavación de drenajes de coronamiento, la organización y mano de obra para construcción de cunetas y manjoles y la organización para poner a disposición herramientas durante los días de construcción. Estas responsabilidades son compartidas con Cuatro Torres, ya que la vía de acceso pasaba también por este asentamiento. Castilla de Oro participó en diferentes actividades, debido a que un sector del asentamiento también se veía beneficiado por la construcción de la vía de acceso, por lo que a pesar de que los asentamientos no aportaron de manera monetaria, si aportaron a la financiación del proyecto con su participación activa. El proyecto finalizó en agosto 2015 con la construcción de las cunetas y alcantarillados que se realizó con mano de obra del asentamiento y de voluntarios de la fundación.

Y, por último, se hizo una evaluación del proyecto, donde salieron a relucir algunos inconvenientes que surgieron en el proceso y cómo estos fueron resueltos. Además, se habló del gran error de no hacer un estudio de factibilidad del proyecto en la fase dos, pues una vez culminado el proyecto surgieron algunos problemas estructurales que se trabajaron posteriormente con la Universidad Tecnológica de Panamá.

La vía de acceso fue un proyecto que se realizó enmarcado dentro del concepto producción social del hábitat. El proceso de construcción dio como resultado un producto que surgió del esfuerzo colectivo de los residentes de los asentamientos. Y como lo plantea Di Virgilio (2013), el resultado fue una expresión de las capacidades de autoproducción de un sector de la población lleno de vulnerabilidades.

A pesar de que cuando se inició el proyecto, la práctica fue descalificada por las entidades gubernamentales, una vez que la vía de acceso terminó obras, empezaron a recibir apoyo estatal, escenario que Rodríguez et al. (2007) menciona que es común en la región. El proyecto, como menciona Enet (2001), trajo beneficios tangibles e intangibles para el asentamiento. Posterior a la construcción de la vía de acceso, el Estado instaló alumbrado eléctrico público en la vía, además de incluir el asentamiento en las rondas policiales que se dan durante la noche, lo que redujo la percepción de inseguridad de los residentes. Además, el camión cisterna ahora podía entrar hasta Huertos del Edén, cosa que anteriormente no era posible, y por lo que los residentes de Huertos tenían que subir hasta Cuatro Torres para buscar agua.



Fuente: TECHO Panamá. 2018. Huertos del Edén. Fotografía. **Nota:** Voluntarios jugando con niños del asentamiento en la vía de acceso.



Fuente: TECHO Panamá. 2017. Huertos del Edén. Fotografía. **Nota:** Residentes del asentamiento y voluntarios en la construcción de cunetas/desagues en la vía de acceso.



Fuente: TECHO Panamá. 2015. Huertos del Edén. Fotografía.

Nota: Construcción de la casa comunal en el asentamiento. Se puede ver a residentes del asentamiento.

5.3.2 Proyecto de las casas comunales

“Imagina poder planificar la comunidad mientras miramos la comunidad”

-Residente de Huertos del Edén. (2015)

Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén cuentan con junta local, y antes de la construcción de las casas comunales los residentes siempre se veían en la necesidad de reunirse en la casa de algún participante. Las casas de los asentamientos son pequeñas, no cuentan con los insumos y espacio suficiente para que todos los residentes de los asentamientos participen de la toma de decisiones de su asentamiento. Por esta razón, las casas comunales generalmente son proyectos que surgen en los asentamientos que tienen junta local. Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén, se acercan a TECHO Panamá presentan, de manera separada, la propuesta para la construcción de un espacio de reunión dentro de cada asentamiento. Espacios que no serían únicamente de uso de la junta local sino que pudiera brindar al asentamiento un apoyo para diferentes actividades, entre ellas giras médicas o actividades comunitarias.

Castilla de Oro comenzó a trabajar con TECHO con el programa de viviendas de emergencia, sin embargo, se dieron cuenta de la necesidad de un espacio de reunión para poder planificar los proyectos que se habían diagnosticado. De esta manera, la casa comunal fue el primer proyecto de infraestructura desarrollado bajo la visión de producción social del hábitat junto a la fundación. El proyecto comenzó en agosto y su construcción fue en noviembre de 2016.

Cuando TECHO trabaja junto a los asentamientos proyectos de infraestructura siempre en el acuerdo inicial, se le pide al asentamiento que asuma una cuota del 10% del proyecto (\$340 dólares), apoyar en la logística de los materiales y por supuesto en el proceso de construcción del proyecto. Por otro lado, este proyecto se realizó junto a voluntarios de General Electrics Panamá -una empresa privada de reparación y mantenimiento de electrodomésticos- y su programa de responsabilidad social empresarial, además, de un técnico voluntario de la fundación.

El diseño de la casa comunal se desarrolló en un taller participativo guiado por un arquitecto voluntario que logró optimizar y traducir las ideas de los residentes del asentamiento. En el taller participaron residentes del asentamiento de todas las edades que brindaron sus diferentes puntos de vista y expresaron las necesidades que tenía el asentamiento en el momento. El taller consistía en que por grupos los residentes hicieran una maqueta de cómo querían que se viera la casa comunal, para esto cada grupo contó con el apoyo de un voluntario técnico que sirvió de traductor de ideas.

El proyecto presentó diferentes retos, entre ellos encontrar un espacio dentro del asentamiento para la construcción de la casa comunal. Pues los primeros espacios propuestos no cumplían con los requisitos técnicos mínimos que planteaba la fundación. De esta manera, la junta local cedió el espacio donde se almacenan los tanques de agua del asentamiento para la construcción de la casa comunal, ya que tenía espacio suficiente para la casa comunal y para los tanques. Otro de los retos que se presentaron fue el nulo apoyo de las entidades gubernamentales, la movilización de los materiales (Castilla de Oro no cuenta con vía de acceso vehicular) y la planificación del proyecto en sí, pues en Castilla de Oro, las reuniones se hacían debajo de un árbol. Y cada vez que llovía era necesario parar.

Los retos fueron superados y la casa comunal se pudo construir. Esa tiene diferentes funciones, todas de acuerdo a los objetivos planteados en la planificación del proyecto. Y durante el proceso de ejecución de la casa comunal recibió más apoyo del esperado, pues el taller participativo fue tan exitoso que los residentes se sentían parte del proyecto.

Cuatro Torres también hizo la propuesta de la construcción de la casa comunal, pero a la fecha de redacción de esta investigación, ésta aún no se ha desarrollado. El asentamiento presenta el problema de que no tienen espacio donde se pueda construir la casa comunal. Se han hecho diferentes intentos, pero al consultar con el MIVIOT, ya que ellos habían realizado la lotificación del asentamiento, estos comentaban que los espacios que estaban vacíos no eran aptos para la construcción por las características del suelo.

En Huertos del Edén, la casa comunal fue el segundo proyecto diagnosticado por el asentamiento, siendo el primero la vía de acceso. La planificación del proyecto comenzó en abril 2015, en paralelo a la construcción de la vía de acceso, por lo que había un gran apoyo comunitario para la realización del proyecto. La construcción se realizó en agosto 2015. El asentamiento se comprometió en asumir una cuota del 10% (\$490 dólares) del proyecto, apoyar en la logística de los materiales y en la construcción de la casa comunal. Para obtener los \$490 dólares, los residentes de Huertos del Edén, realizaron diferentes actividades dentro de la comunidad como ventas de comida, ventas de ropa usada, entre otras actividades. Una vez lograron recaudar los fondos, hacen entrega de estos a la fundación.

El diseño de la casa comunal fue el resultado de diferentes talleres de diseño participativo en el asentamiento, donde participaron residentes de todas las edades. En estos talleres los residentes expresaban la necesidad de un espacio cerrado pero que al mismo tiempo pudiera aprovechar las vistas de la comunidad y que además, pudiera tener actividades fuera del espacio cerrado, ya que la comunidad es grande y el espacio cerrado no sería suficiente. Mientras que los niños expresaban que querían un espacio con mucho color. Esto dio como resultado la adaptación del diseño base de la casa comunal que tiene TECHO.

Es importante mencionar que este proyecto no se realizó junto a voluntarios, sino que fue construido en su totalidad por los residentes del asentamiento con el apoyo de un técnico voluntario de la fundación. La construcción duró 4 días y tuvo la participación de más de 20 residentes de Huertos del Edén.

La casa comunal tiene diferentes funciones, y todas responden a los objetivos que se marcaron previamente: lugar de reunión de la junta local; actividades comunitarias que requieran un techo; espacio para las giras médicas y de vacunación, y es el lugar donde se hacen los anuncios oficiales del asentamiento.

El hecho de que los residentes de Castilla de Oro y Huertos del Edén mostraran interés en una casa comunal dentro de sus asentamientos demuestra una organización comunitaria fuerte, que valora la importancia de tener un espacio para democratizar las decisiones dentro de la comunidad. Además, de proveer al asentamiento de un espacio oficial donde poder recibir apoyo de diferentes instituciones, almacenar implementos comunitarios, entre otros. Contar con una casa comunal dentro de los asentamientos ha sentado las bases para promover la producción social del hábitat de manera transparente en todos los proyectos futuros.



Fuente: TECHO Panamá. 2015. Huertos del Edén. Fotografía. **Nota:** Vista desde las ventanas de la casa comunal. Se puede ver en el horizonte otros asentamientos informales.



Fuente: TECHO Panamá. 2016. Castilla de Oro. Fotografía. **Nota:** Taller participativo en el lugar donde se construirá la casa comunal en el asentamiento.



Fuente: TECHO Panamá. 2020. Huertos del Edén. Fotografía. .
Nota: Veredas en el asentamiento. Se puede ver a una persona cargando una caja de pañales.

5.3.3 Proyecto de las veredas

“Regresaron a mi niño de la escuela porque tenía los zapatos llenos de lodo. Pero si nuestro piso es de tierra, salimos de la casa y los caminos son de tierra” -Residente de Huertos del Edén. (2015)

Uno de los mayores problemas que afrontan los asentamientos informales de Panamá es que no cuentan con veredas pavimentadas para caminar. Esto provoca que cada vez que llueve a los residentes se les dificulta salir o entrar a sus viviendas. Por esta razón Castilla de Oro y Huertos del Edén hacen la propuesta para la construcción de veredas dentro del asentamiento, tomando en cuenta que es un proyecto progresivo y que se realizará por fases.

En Castilla de Oro, las veredas fueron desarrolladas enteramente por los residentes del asentamiento. Los residentes contaban con los fondos y con la mano de obra, pero requerían el apoyo técnico para poder diseñar las veredas (dosificación de la mezcla, inclinación mínima y máxima, etc.), por lo que solicitaron el apoyo de TECHO Panamá. De esta manera TECHO únicamente aportó el desarrollo técnico del proyecto, siendo el asentamiento responsable de la planificación, financiación y construcción de las veredas.

En la construcción de veredas de Huertos del Edén, participaron voluntarios de escuelas secundarias, residentes de los asentamientos y diferentes técnicos voluntarios de la fundación. El financiamiento del proyecto fue a través de las escuelas participantes en la construcción, de igual manera el asentamiento hizo un pago simbólico de un 5% del proyecto (\$300 dólares), para cubrir gastos logísticos. El proyecto fue postulado, junto a otros proyectos de infraestructura de TECHO Latinoamérica, al Premio Mundial del Hábitat 2017 de UN Hábitat, donde recibió mención honorífica.

En el asentamiento se realizaron tres tramos de veredas. Los tres tramos se conectan con la vía de acceso previamente construida. Uno de los tramos tiene como objetivo conectarse hasta la casa comunal para facilitar el acceso a ella, el segundo y tercer tramo se desarrollan en veredas de tierra previamente delimitadas por el asentamiento. Los métodos constructivos fueron dos: el primer método fue planteado por el técnico voluntario de la fundación y el segundo método fue planteado y desarrollado por un residente del asentamiento que trabajaba en el área de la construcción. El método consistió en cambiar la forma constructiva debido a que el tramo a construir se desarrollaba en una parte del asentamiento donde existen desniveles y la vereda debía tomar diferentes posiciones y posturas, lo que dificultaría construirla de manera convencional. Este método planteado por el residente del asentamiento facilitó el proceso de construcción en comparación a experiencias anteriores que se había tenido en terrenos similares en otros asentamientos.

Los procesos en Castilla de Oro y Huertos del Edén fueron interesantes y de aprendizaje continuo, tanto para los residentes de los asentamientos como para los técnicos voluntarios de la fundación. Durante el proceso de ambas veredas los residentes de los asentamientos demostraron interés en construir su propio hábitat, incluso si la vereda no pasaba frente a sus viviendas. En Huertos del Edén se pudo observar como el conocimiento técnico ya estaba en la comunidad y vino a complementar el conocimiento técnico de la fundación. Mientras que en Castilla de Oro no contaban con este conocimiento pero sí con los recursos financieros y humanos para construir las veredas. Durante la ejecución de las veredas surgieron diferentes dificultades, donde se podía ver el liderazgo de los residentes y de las auténticas ganas de ver a su asentamiento mejorar.

Es importante mencionar que a pesar de que ambos asentamientos aún se encuentran en proceso para la titulación de la vivienda en el 2020, los materiales que se utilizaron para la construcción de las veredas son durables y permanentes. Es decir, guardan las mismas especificaciones técnicas que las veredas que se desarrollan en las que son construidas en la ciudad formal. Esto es de esta manera ya que no hay manera de construir veredas en materiales no permanentes y durables. Y esperar a la finalización del proceso de titulación de la vivienda para poder caminar de manera libre dentro del asentamiento, no es una opción.



Fuente: TECHO Panamá. 2017. Huertos del Edén. Fotografía. **Nota:** Construcción de veredas. Se puede ver a residentes preparando la mezcla.



Fuente: TECHO Panamá. 2017. Huertos del Edén. Fotografía. **Nota:** Construcción de veredas. Se puede ver a residentes y niños colocando la mezcla en la formaleta.



Fuente: TECHO Panamá. 2020. Huertos del Edén. Fotografía.
Nota: Veredas en el asentamiento. Escaleras construidas en el 2017 por residentes y estudiantes de escuelas secundarias.



Fuente: TECHO Panamá. 2020. Cuatro Torres. Fotografía.

Nota: Residente del asentamiento y voluntario cargando láminas de zinc para la construcción de una vivienda de emergencia.

6 / REFLEXIONES FINALES

Las aportaciones de esta investigación se enmarcan en el análisis del contexto legal de los asentamientos informales en Panamá, en la caracterización socio-urbanística y en el desarrollo de infraestructura a través de la producción social del hábitat en los asentamientos informales Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén. Estos primeros resultados permiten identificar diferentes problemáticas, retos y oportunidades en los asentamientos mencionados, además, de formular nuevos objetivos y trabajar nuevas líneas de investigación.

La ley 20 del 27 de marzo de 2009 es la primera ley en definir qué son los asentamientos informales en Panamá, un paso fundamental para regular el fenómeno, ya que con anterioridad, no existía una base de datos que enumerara los asentamientos informales en el país y los residentes de los asentamientos tampoco tenían una institución u oficina concreta a donde recurrir. Por un lado, esta ley ha ayudado a mejorar la comunicación y la transparencia de cómo afrontar la temática de los asentamientos informales. Pero, por otro lado, al ser una ley con una vigencia de cinco años, se presta para relaciones clientelares entre candidatos de votación popular, como ya lo han expuesto en el pasado Deuskar (2019) y Burgwal (1995). Sin embargo, a pesar de que la ley únicamente ampara a aquellos asentamientos informales que tengan 15 años de antigüedad, algunos asentamientos como Altos de Howard y La Victoria han sido regularizados a través de esta. Por lo que parece ser que la antigüedad de los asentamientos no es un factor determinante. Y por esta razón, los residentes de Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén han iniciado su proceso de legalización a través de la DNAI, siguiendo los procesos brindados por la ley 20.

Las características socio-urbanísticas de los casos de estudio son diversas y complejas. En términos generales podemos decir que los tres asentamientos estudiados están conformados mayoritariamente por población joven (1 a 18 años) y adulta (19 a 65 años), que el nivel de escolaridad es bajo y que el ingreso medio por familia es de \$700 dólares mensuales, lo que indica que son asentamientos que precisan de centros de educación y plazas de trabajo de manera accesible. Esto podría ser un indicador de porqué la deserción escolar en la población joven es tan alta para los tres asentamientos (50% en Castilla de Oro, 27% en Cuatro Torres y 62% en Huertos del Edén); además, de la inversión económica que conlleva estudiar y las responsabilidades que han tenido que asumir los jóvenes de los asentamientos debido a que sus padres no pueden estar en casa por trabajo.

Es importante mencionar que los orígenes de los residentes de Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén varían. Castilla de Oro y Huertos del Edén tienen una población bastante diversa, pues sus residentes provienen de diferentes partes del país, incluso en Castilla de Oro hay una familia Colombiana residiendo, característica poco común en los asentamientos informales de Panamá (TECHO Panamá, 2018), pero común en el área

metropolitana de la Ciudad de Panamá. Mientras que Cuatro Torres se caracteriza por ser mayoritariamente indígena, puntualmente de las comarcas Gunas y Ngabaes. Entre los motivos principales de migración están la situación económica, el acceso a salud, el acceso a educación y el tener familiares y amistades cercanas para tomar la decisión de vivir en el asentamiento. Por otro lado, es necesario mencionar que los motivos mencionados no han podido ser resueltos en su totalidad al mudarse a los asentamientos. La situación económica de los residentes sigue siendo precaria. Los salarios según la información recopilada son bajos y no vienen de trabajos formales, por lo que no cotizan con la caja de seguro social y les impide estar amparados bajo la ley laboral panameña. El acceso a salud y educación es limitado. El tiempo e inversión en los desplazamientos hasta estos servicios es grande, pues se encuentran alejados y sin transporte público formal. Mientras que se ha desarrollado una necesidad de regulación del asentamiento en el que viven para poder desarrollar vivienda e infraestructura para vivir cómodamente.

Las características de la vivienda y la infraestructura en Castilla de Oro, Cuatro Torres y Huertos del Edén parece no guardar relación con la titularidad de la tierra, como lo menciona Espino (2015). Sin embargo, se puede ver una relación entre la calidad de los materiales y el ingreso mensual familiar, pues a mayor ingreso mensual, mejor la calidad de los materiales, independientemente del proceso de titulación de la vivienda. Sin embargo, y como ya he apuntado, los ingresos son bajos en los asentamientos, lo que se traduce en viviendas con piso de tierra y paredes de materiales no durables como zinc, madera y cartón. Además, la infraestructura es deficiente, el agua potable se obtiene a través de camiones cisternas, se utilizan letrinas en vez de servicios higiénicos, la conexión eléctrica se dá por telarañas, las cocinas se encuentran fuera de la vivienda y la recolección de basura es poco frecuente e inexistente. Por lo que los residentes han desarrollado diferentes soluciones comunitarias: letrinas y tuberías comunitarias, cocinas compartidas, contratación del servicio de agua potable semanal, entre otros. Lo que hace evidente que ante las necesidades, los residentes han podido desarrollar diferentes soluciones para poder mejorar la calidad de vida en los asentamientos.

En esta investigación se describieron tres proyectos que desarrollaron los residentes a través de la producción social del hábitat. Es destacable cómo los residentes mostraron su capacidad de cooperación y voluntad de contribuir en la construcción de sus asentamientos. Las mujeres, por su parte, han sido protagonistas en el desarrollo de los proyectos ya que no solo se quedan al cuidado del hogar, sino que han asumido también el cuidado y desarrollo de su asentamiento, participando activamente en la planificación y construcción de los proyectos de infraestructura, mientras que los hombres del hogar, deben asistir a su lugar de trabajo. Los tres proyectos descritos y analizados en la investigación muestran diferentes facetas de los residentes. Los proyectos de la vía de acceso y la construcción de veredas son un intento no solo de mejorar los asentamientos sino de hacer los servicios, como educación, salud y seguridad, más accesibles. Mientras que el construir casas comunales

en los asentamientos representa un interés en planificar y organizar sus asentamientos. Es decir, el interés que muestran los residentes no solo se basa en mejorar lo existente, sino también en construir nueva infraestructura.

Los asentamientos informales forman parte de la historia urbanística de las principales ciudades de América Latina, Asia y África. Según la ONU (2013), los Estados de estas regiones han hecho un gran esfuerzo para mejorar el proceso de planificación urbana, sin embargo, estos no han sido suficientes. Esto puede deberse a que los asentamientos informales son un fenómeno con características sociales, urbanísticas y económicas, y no se puede pretender solucionarlas a través de construcciones físicas que no toman en cuenta aspectos sociales. Por lo que sería interesante profundizar en los diferentes procesos sociales que si se han ejecutado en las regiones y conocer el efecto que han tenido en la conexión entre la ciudad formal y la informal.

Por otro lado, el difícil acceso a la información ha provocado que los residentes de los asentamientos informales estudiados, no puedan conocer el estatus de su proceso de titulación. La información es poder, y no poder acceder a ella es una violación de los derechos humanos. Por lo que un reto es diseñar diferentes líneas de comunicación claras y efectivas para que los residentes de los asentamientos puedan acceder a la información y a partir de esta, tomar decisiones en pro al mejoramiento de su asentamiento.

A nivel conceptual, se ha analizado el adjetivo “informal” que se le da a estos asentamientos. Es un término que genera desprecio y que descalifica no solo el espacio urbano, sino también a todos sus residentes (Ortiz, 2015). Cuando lo único informal es la forma como los residentes acceden al suelo, pues para implementar infraestructura dentro de los asentamientos se realizan las mismas actividades que requiere un proyecto en la ciudad formal. La informalidad se da en la desconexión entre el Estado y las personas que buscan un lugar donde vivir. Es decir, es una informalidad creada a partir de la incapacidad del Estado de gestionar y generar suelo para las personas pobres, no desde la acción de crear hábitat. Por lo que es sugestivo el estudio del efecto que ha tenido el adjetivo “informal” en los residentes para obtener empleo, acceso a educación y desarrollo personal.

Por último, sería interesante analizar como la vivienda y la infraestructura dejan de ser un producto que se compra para convertirse en un proceso que se diseña y se construye de manera comunitaria. Siendo en los asentamientos informales donde se constituye y se define la territorialidad, además, donde se construyen los sujetos sociales.



Fuente: TECHO Panamá, 2020. Castilla de Oro. Fotografía.

Nota: Dos viviendas en el asentamiento. Se puede ver a un niño en la ventana de una vivienda.

7 / REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramo, P., Rodríguez, M., & Erez, J. (2016). Ciudades populares en disputa ¿Acceso a suelo urbano para todos? Vol. IV. Ediciones Abya-Yala.

Amarante, V. (2003, enero 1). Los factores determinantes de la formación de asentamientos irregulares. Un análisis económico. Revista de Ciencias Empresariales y Economía, 2(2). Recuperado de <http://www.um.edu.uy>

Bolívar, T. (2020). Dimensiones del hábitat popular latinoamericano vol. II (1.a ed.). CLACSO.

Cervio, A. (2008). El espacio de lo popular en el texto de la ciudad. El caso de una política habitacional con acento cordobés. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico, 2(2), 211-228. <https://bit.ly/3l4Ak3W>

Clemente, A. (2010). Políticas sociales en debate. Los nuevos temas de siempre. Raquel Castronovo compiladora. Editorial Eudeba.

Davis, M. (2001). Planet of Slums. Amsterdam, Países Bajos: Adfo Books.

Deuskar, C. (2019). Clientelism and Planning in the Informal Settlements of Developing Democracies. Journal of Planning Literature, 34(4), 395-407. <https://doi.org/10.1177/0885412219842520>

Dieterlen, P., Ziccardi, A., & Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales. (2001). Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Di Virgilio, M., Rodríguez, M., & Sugranyes, A. (2014). Producción social del hábitat : abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur.

Espinoza, U. (2019). La autogestión habitacional en el Chile Neoliberal: Análisis de las prácticas del Movimiento de Pobladoras y Pobladores en Lucha (Tesis de maestría). Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Chile.

Fernandes, E. (2011). Regularization of Informal Settlements in Latin America. Cambridge, Reino Unido: Lincoln Institute of Land Policy.

Foro y Observatorio Urbano de Panamá. (2015). Los Asentamientos Informales en el área metropolitana de Panamá. Recuperado de <http://shorturl.at/nqsKM>

Gonzalez, L. (2019). Claves para entender el clientelismo político. Universidad del Norte. Colombia.

Guardia, R. (2020, 1 abril). Informalidad y migraciones. La Estrella de Panamá. Recuperado de <https://bit.ly/2TUuWVD>

Harris, R. (2017). Modes of Informal Urban Development. *Journal of Planning Literature*, 33(3), 267-286. <https://doi.org/10.1177/0885412217737340>

Harvey, D., & de Sa y de Madariaga, J. M. L. (2013). Ciudades rebeldes. Madrid, España: Akal.

Lombard, Melanie. (2015). Lugarización y la construcción de asentamientos informales en México. *Revista INVI*, 30(83), 117-146. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582015000100004>

McKinsey Global Institute (2014), A blueprint for addressing the global affordable housing challenge.

Montehano, M. (2017). La antigüedad de asentamientos informales como factor de diferenciación socioespacial - un caso de estudio de la ciudad de México. *URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, 9(1), 204. <https://doi.org/10.20396/urbana.v9i1.8647229>

Municipio de Panamá, & Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2015). Plan de Acción: Panamá Metropolitana.. Recuperado de <https://bit.ly/2WeiWQo>

Municipio de Panamá. (2016). Estudio de crecimiento urbano. Recuperado de <http://shorturl.at/cvyAJ>

Naciones Unidas. (2012, diciembre). Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto (N.o 22). <https://undocs.org/A/HRC/22/46>

Oriolani, F., & Canestraro, M. (2018). Precariedad jurídica y políticas habitacionales. Conflictos y disputas en el caso del conjunto habitacional "Lomas del Golf". *Revista CIS*, 25, 100-116. <https://bit.ly/3hi6Ey1>

Padilla, D. (2019). Los espacios otros en las ciudades latinoamericanas. (Doctorado). Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Recuperado de: <https://bit.ly/2U9NrV2>

- Patel, S., Baptist, C. and d'Cruz, C. (2012), Knowledge is power, Environment and Urbanization, 24(1)
- Rodríguez, B.. (2018). Políticas estatales que inciden en la exclusión social y desigualdad en las familias que habitan en el asentamiento informal unión de azuero, chepo. Propuesta de programa (Tesis de maestría). Universidad de Panamá. Panamá.
- Rodríguez, M., Di Virgilio, M., Procupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M., & Morales, B. (2007, febrero). Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. (N.o 49). <https://bit.ly/3alrww7>
- Tardin, Raquel. La Ciudad Informal. In: Nogué Joan; Romero, Joan (Org.). Las Otras Geografías. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch, 2006, pp. 389-404.
- TECHO Chile. (2018). Campamento sin fronteras. Recuperado de <http://shorturl.at/clT37>
- TECHO Costa Rica. (2019). Nuevas Migraciones. Recuperado de <http://shorturl.at/vwzEI>
- TECHO Internacional. (2017). La emergencia de vivir sin ciudad. Recuperado de <http://shorturl.at/hBGO3>
- TECHO Regional. (2018). Censo: Migrantes nicaragüenses en Costa Rica. Recuperado de <http://shorturl.at/osx49>
- UN-Habitat (2003), Slums of the World.
- UN-Habitat (2008), The State of the World's Cities Report 2008/09
- UN-Habitat (2014), Participatory Slum Upgrading Programme, PSUP.
- United Nations Special Rapporteur on adequate housing, Guidelines on Eviction and Resettlement (E/CN.4/2004/48)
- Vega Martínez, Arney Alfonso, Hernández Buelvas, Efraín de Jesús, & Barbera Alvarado, Nataliya. (2019). Configuración territorial del hábitat en el asentamiento informal Alfonso López de la ciudad de Montería-Colombia. Revista INVI, 34(97), 81-103. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582019000300081>



Fuente: TECHO Panamá. 2019. Cuatro Torres. Fotografía.

Nota: Conjunto de viviendas en el asentamiento. Se puede ver una madera vieja como puente de una cuneta/desague.

8 / ANEXOS

Anexo 1 / Encuesta de Caracterización de Hogares (TECHO)

Anexo 2 / Plano demostrativo de lotes ocupados por la barriada Huertos del Edén, Castilla de Oro, Cuatro Torres y Altos del Sol

Anexo 3 / Ley 20

Anexo 1 / Encuesta de Caracterización de Hogares (TECHO)

ENCUESTA DE CARACTERIZACIÓN DE HOGARES

Diagnóstico y Evaluación

Hola, mi nombre es y soy voluntario/a de TECHO, una Organización de la Sociedad Civil (OSC), posicionada en 19 países de la región Latinoamérica que trabaja en conjunto con jóvenes voluntarios y voluntarias y comunidades en condición de pobreza, para generar estrategias que propicien el desarrollo comunitario.

Como parte de los procesos de acompañamiento comunitario, realizamos una encuesta **SIN COSTO MONETARIO**, la cual busca realizar un levantamiento de información que permita identificar y caracterizar las distintas problemáticas y potencialidades de las familias y comunidades. Es importante que sepa que:

- ▶ Usted podrá negarse a contestar alguna o la totalidad de las preguntas, así como pedir finalizar con la encuesta cuando así lo desee.
- ▶ La confidencialidad de la información que suministre está garantizada por el **Artículo 4 de la Ley N° 7839** de 1998 del **Sistema de Estadística Nacional Costarricense**, la duración de la encuesta es de aproximadamente 30 min.

¿Me permite hacerle la encuesta?

1. DATOS GENERALES

- 1.1. Provincia: _____
- 1.2. Cantón: _____
- 1.3. Distrito: _____
- 1.4. Asentamiento: _____
- 1.5. N° de Referencia: _____
- 1.6. Dirección: _____

2. INFORMACIÓN DE CONTACTO

Respuesta única ☐ Respuesta múltiple ☐

2.1. Encuestador(a)

- 2.1.1. Nombre: _____
- 2.1.2. Teléfono: _____
- 2.1.3. Correo Electrónico: _____

2.2. Persona encuestada

- 2.2.1. Nombre: _____
- 2.2.2. Teléfonos: _____ / _____

2.3. Fecha de Aplicación

Día Mes Año

ENCUESTA DE
CARACTERIZACIÓN
DE HOGARES

TECHO

3. MÓDULO FAMILIA

Debe responder la jefatura de hogar o su cónyuge. **IMPORTANTE:** Se reconoce un sólo núcleo familiar cuando sus miembros se unen para compartir y participar entre sí de la formación y utilización de un mismo presupuesto, elaborar y consumir en común sus alimentos, de no ser así se aplicará una encuesta por separada para cada núcleo.

3.1. Personal

#	3.1.1. Por favor dígame el nombre de las personas de estadía permanente (de 6 meses en adelante) en el hogar. Comience la lista con el o la jefe(a) del hogar.	3.1.2. Sexo. 1 Mujer 2 Hombre	3.1.3. Edad cumplida en años.	3.1.4. ¿Cuál es la relación de parentesco de (nombre), con la jefatura del hogar?	3.1.5. Nacionalidad de cada miembro.
	Nombre y apellidos	Cód.		Cód.	Cód.
JH				JH	
02.					
03.					
04.					
05.					
06.					
07.					
08.					
09.					
10.					
11.					
12.					

CÓDIGOS

3.1.4. Parentesco

- | | |
|---|------------------|
| 1 Cónyuge o pareja | 7 Hermano(a) |
| 2 Hijo(a), hijastro(a), hijo(a) adoptado(a) | 8 Cuñado(a) |
| 3 Padre o madre | 9 Sobrino(a) |
| 4 Suegro(a) | 10 Tío(a) |
| 5 Yerno o nuera | 11 Abuelo(a) |
| 6 Nieto(a) | 12 Otro familiar |
| | 13. No familiar |

3.1.5. Nacionalidad

- | |
|-----------------|
| 1 Costarricense |
| 2 Nicaragüense |
| 3 Panameño |
| 4 Salvadoreño |
| 5 Otra _____ |

3.2. Tipo de Jefatura de Hogar

- ☐ Jefatura Compartida
- ☐ Mujer sola.
- ☐ Mujer sola con hijos(as).
- ☐ Hombre solo.
- ☐ Hombre solo con hijos(as).

4. MÓDULO DE EDUCACIÓN *Siguiente pregunta ►*

Debe responder la jefatura de hogar o su cónyuge.

#	4.1. ¿Sabe (Nombre) leer y escribir? Aplica para mayores de 5 años.	4.2. ¿Cuál es el nivel educativo más alto que (nombre) cursó?	4.3. ¿Cuál es el último año educativo que (nombre) completó?	4.4. Actualmente, asisten a algún centro educativo. No ► 4.7.	4.5. ¿Qué tipo de centro educativo es?	4.6. Aproximadamente, ¿A qué distancia se encuentra el centro educativo al que asiste, desde su casa?	4.7. ¿Cuál es la principal razón por la cual (nombre) NO asiste a ningún centro educativo?
	Cód.	Cód.		Cód.	Cód.	Km.	Cód.
JH							
02.							
03.							
04.							
05.							
06.							
07.							
08.							
09.							
10.							
11.							
12.							

CÓDIGOS

4.1. Leer y Escribir

- | |
|-----------------|
| 1 Lee y escribe |
| 2 Solo lee |
| 3 Solo escribe |
| 4 Ninguna |

4.2. Ciclo Escolar

- | |
|---------------------|
| 1 Nunca asistió |
| 2 Pre-escolar |
| 3 Primaria |
| 4 Secundaria |
| 5 Técnico |
| 6 Parauniversitario |
| 7 Universitario |

4.4. Asiste

- | |
|-------------|
| 1 Sí asiste |
| 2 No asiste |

4.5. Tipo

- | |
|-----------|
| 1 Privado |
| 2 Público |

4.6. Distancia

- | |
|-----------------|
| 1 Menos de 1 Km |
| 2 De 1 a 2 Km |
| 3 De 2 a 3 Km |
| 4 De 3 a 4 Km |
| 5 Más de 4 Km |

4.7. Razón

- | |
|---|
| 1 Nunca asistió |
| 2 Problemas económicos |
| 3 Problemas de rendimiento académico o conducta |
| 4 Desinterés personal |
| 5 Trabaja actualmente |
| 6 Requiere atención especial |
| 7 Maternidad o paternidad |
| 8 Lejanía del centro educativo o dificultad de acceso |
| 9 Problemas de salud |
| 10 Otro _____ |

5. MÓDULO DE SALUD *Siguiente pregunta ►*

Debe responder la jefatura de hogar o su cónyugue.

#	5.1. ¿Actualmente (nombre) cuenta con seguro médico?	5.2. ¿Cuándo fue la última vez que (nombre) asistió a un centro de salud?	5.3. Aproximadamente, ¿A qué distancia de su casa se encuentra el centro de salud más cercano?	5.4. ¿Tiene (nombre) alguna discapacidad?	5.5. ¿Qué tipo de discapacidad tiene (nombre)?	5.6. ¿Tiene (nombre) alguna enfermedad?	5.7. ¿Qué tipo de enfermedad tiene (nombre)?	5.8. ¿Recibe tratamiento?	5.9. ¿Actualmente (nombre) se encuentra embarazada?	5.10. ¿Actualmente utiliza algún método anticonceptivo?
	Cód.	Cód.	Km.	Cód.	Cód.	Cód.	Cód.	Cód.	Cód.	Cód.
JH										
02.										
03.										
04.										
05.										
06.										
07.										
08.										
09.										
10.										
11.										
12.										

CÓDIGOS

5.1. Seguro	5.2. Asistió	5.4. Discapacidad	5.5. Tipo Discapacidad	5.6. Enfermedad	5.7. Tipo Enfermedad	5.8. Tratamiento	5.9. Embarazo
1 Sí	1 Menos de 1 mes	1 Sí	1 Ceguera o dificultad para ver	1 Sí	1 Respiratorias	1 Sí	1 Sí
2 No	2 Entre 1 mes y menos de 3 meses	2 No	2 Sordera o dificultad para oír	2 No	2 Cardíacas (corazón)	2 No	2 No
	3 Entre 3 meses y menos de 6 meses		3 Mudez o dificultad en el habla		3 Endocrinas (diabetes, obesidad, hipertiroidismo)		
	4 Entre 6 meses y menos de 1 año		4 Dificultad física y/o movilidad		4 Digestivas (gastritis)		
	5 Más de 1 año		5 Dificultad mental (epilepsia)		5 Infecciosas o parasitarias		
			6 Dificultad psíquica o psiquiátrica		6 Sanguíneas		
					7 Tumores		
					8 Renales		
					9 Otra _____		
5.10. Anticonceptivo							
1 Sí							
2 No							

6. MÓDULO DE TRABAJO *Siguiente pregunta ►*

Debe responder la jefatura de hogar o su cónyugue.

#	6.1. ¿Cuál es la ocupación u oficio principal de (nombre)?	6.2. ¿Trabaja actualmente?	6.3. ¿Ese empleo es de tipo temporal (0-3 meses) o permanente?	6.4. En este empleo, trabaja como:	6.5. ¿Por qué no trabaja?	6.6. ¿En el último mes (nombre) buscó empleo?	6.7. ¿Cuál es el ingreso total de su oficio o empleo principal?	6.8. ¿Tiene algún empleo u oficio secundario?	6.9. ¿Cuál es el ingreso total de su oficio o empleo secundario?	6.10. ¿Cuenta (nombre) con algún ingreso adicional?	6.11. ¿Cuál es el monto de ese ingreso adicional?	6.12. El ingreso adicional proviene de:	6.13. ¿Realizó (nombre) alguna gestión para iniciar una actividad por cuenta propia o negocio durante el último mes?
	Cód.	Cód.	Cód.	Cód.	Cód.	Cód.	Mensual	Cód.	Mensual	Cód.	Cód.	Cód.	Cód.
JH							₡		₡		₡		
02.							₡		₡		₡		
03.							₡		₡		₡		
04.							₡		₡		₡		
05.							₡		₡		₡		
06.							₡		₡		₡		
07.							₡		₡		₡		
08.							₡		₡		₡		
09.							₡		₡		₡		
10.							₡		₡		₡		
11.							₡		₡		₡		
12.							₡		₡		₡		
						TOTAL	₡		TOTAL	₡		TOTAL	₡

6.1. Ocupación	6.2. Trabaja	6.3. Tipo	6.4. Estado	6.5. Razones	6.6. Buscó	6.8. Secundario	6.10. Adicional	6.12. Ingreso Adicional	6.13. Gestión
1 Construcción	1 Sí	1 Temporal	1 Asalariado(a)	1 Salud	1 Sí	1 Sí	1 Sí	1 Becas	1 Sí
2 Jornalero(a)	2 No	2 Permanente	2 Trabajador(a) Independiente	2 Maternidad o Partenidad	2 No	2 No	2 No	2 Pensión alimentaria	2 No
3 Servicio doméstico				3 Vejez				3 Remesas (recibo de dinero)	
4 Vendedor(a)				4 No consigue				4 Régimen de pensión no contributivo por estado	
5 Seguridad				5 Sin documentos				5 Pensión de CCSS, Hacienda o del Magisterio	
6 Mecánico(a)				6 Otra _____				6 Otra	
7 Reciclador(a)									
8 Estilista									
9 Otro _____									

ENCUESTA DE
CARACTERIZACIÓN
DE HOGARES



A continuación le voy a solicitar que me brinde información sobre los gastos de su hogar.
 NOTA: Es necesario que esta información sea mensual, si la persona encuestada le da información semanal, realice la multiplicación necesaria para tener el dato mensual.
 Además la información debe contemplar a todos los miembros del núcleo familiar.

Alimentación	Electricidad	Salud	Educación	Vivienda
Higiene y limpieza				
	Agua	Transporte	Telefonía	T.V. por cable
Gas	Remesas	Deudas	TOTAL	

Envío de dinero a otro país

7. MÓDULO DE SERVICIOS Respuesta única ☐ Respuesta múltiple ☐

Debe responder la jefatura de hogar o su cónyuge.

7.1. Servicio eléctrico de la vivienda es mediante. <input type="radio"/> Conexión Formal (medidor) <input type="radio"/> Conexión Informal <input type="radio"/> Medidor Colectivo <input type="radio"/> No tiene	7.2. Fuente principal de acceso al agua. <input type="radio"/> Acueducto del Aya <input type="radio"/> Acueducto rural o municipal <input type="radio"/> Pozo <input type="radio"/> Río o quebrada <input type="radio"/> Camión cisterna <input type="radio"/> No tiene	7.3. Eliminación de desechos sólidos (basura). <input type="checkbox"/> Servicio municipal <input type="checkbox"/> Servicio privado <input type="checkbox"/> Botadero comunal <input type="checkbox"/> Se entierra <input type="checkbox"/> Se quema <input type="checkbox"/> Otro _____	7.4. Tipo de servicio sanitario <input type="radio"/> Conectado a alcantarillado o cloaca <input type="radio"/> Conectado a tanque séptico <input type="radio"/> De pozo negro, letrina o hueco <input type="radio"/> Otro _____ <input type="radio"/> No tiene	7.5. Principal combustible para cocinar <input type="checkbox"/> Electricidad <input type="checkbox"/> Leña o carbón <input type="checkbox"/> Gas <input type="checkbox"/> Otro _____
---	--	--	---	--

8. MÓDULO DE VIVIENDA Debe responder la jefatura de hogar o su cónyuge.

8.1. Condición de Materiales

Piso				Paredes				Techo			
Piso de habitación		Piso resto de la casa		Estructura		Cerramiento		Estructura		Cubierta	
Material	Condición	Material	Condición	Material	Condición	Material	Condición	Material	Condición	Material	Condición

Utilice las siguientes referencias para rellenar el cuadro anterior.

Código	Material	Código	Condición
Md	Madera	1	Bueno
Bm	Bambú	2	Regular
Co	Concreto	3	Malo
Fc	Fibrocemento		
Ye	Yeso		
Br	Barro/Adobe		
Mt	Metal/Acero		
Pl	Plástico, Tela o Desecho		
Ti	Tierra		
Ot	Otros _____		

8.2. ¿Cuál es el PRINCIPAL problema que actualmente tiene la vivienda?

- | | |
|--|----------------------------------|
| <input type="radio"/> Inestabilidad | <input type="radio"/> Se inunda |
| <input type="radio"/> Filtración de agua | <input type="radio"/> Ninguno |
| <input type="radio"/> Filtración de viento | <input type="radio"/> Otro _____ |

8.3. ¿La vivienda se encuentra en altura o sobre pilotes?

- ☐ Sí ☐ No

8.4. ¿La vivienda es de dos plantas?

- ☐ Sí ☐ No

8.5. Cantidad total de aposentos de la vivienda (sin contar baño):

8.6. Cantidad de habitaciones usadas habitualmente para dormir:

8.7. Dimensiones de la vivienda

Ancho (m) _____ Largo (m) _____ Total _____

8.8. Dimensiones del terreno

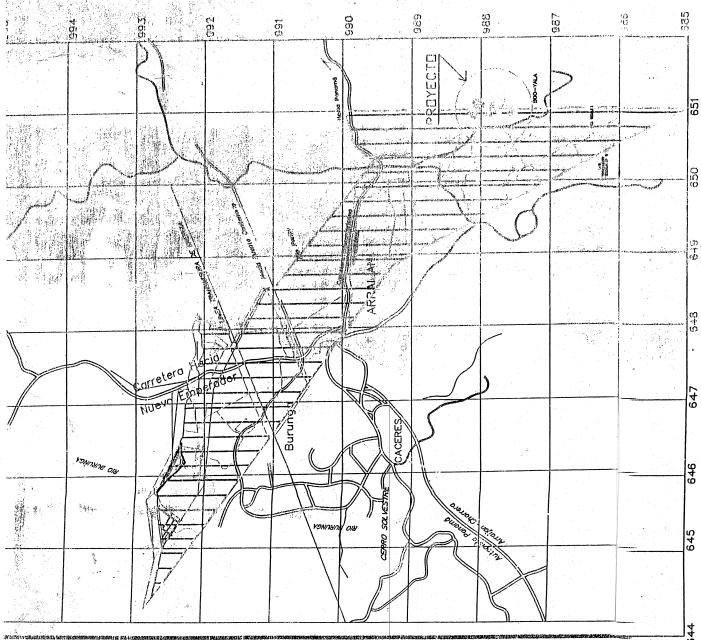
Ancho (m) _____ Largo (m) _____ Total _____

8.9. Condiciones del terreno donde vive:

- | | |
|--|--|
| <input type="radio"/> Propio con documentos | <input type="radio"/> Prestado |
| <input type="radio"/> Propio sin documentos | <input type="radio"/> Alquilado |
| <input type="radio"/> Documentación en trámite | <input type="radio"/> Otro condición _____ |

8.10. Hacinamiento

$$\frac{\text{m}^2 \text{ de la vivienda}}{\text{cantidad de personas}} = \text{_____ m}^2 \text{ por persona}$$



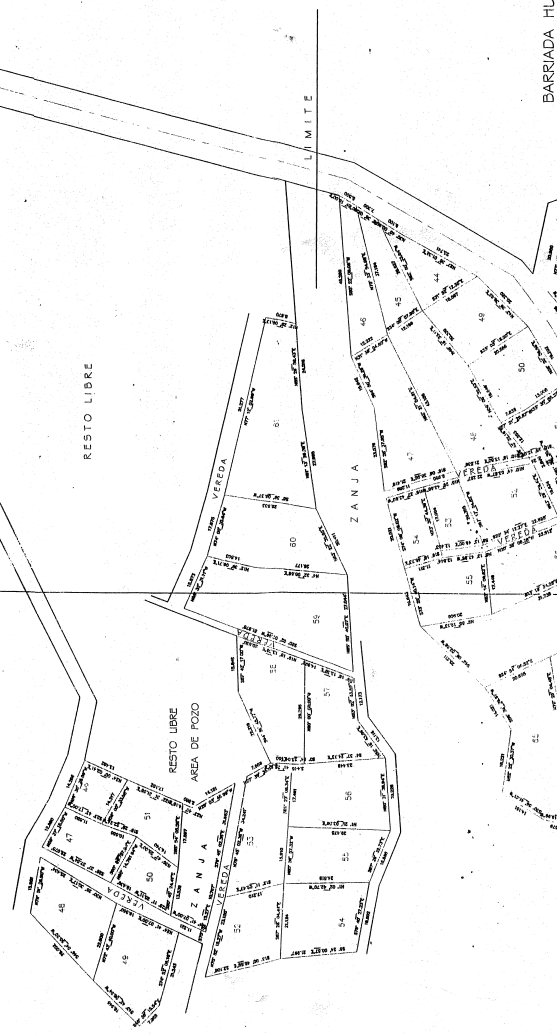
ESCALA 1:70,000
UBICACION REGIONAL

BARRIADA ALTO DEL SOL



NOTA:
Lotes afectados por servidumbre
de una forma parcial el lote N° 71 y 75
en su totalidad el lote N° 67, y 74

BARRIADA CUATRO TORRES





ESCALA GRAFICA 1 : 1000

MINISTERIO DE VIVIENDA
Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL
PROVINCIA DE PANAMA
DISTRITO DE ARRAIAN
CORREGIMIENTO CABECERA

PLANO DEMOSTRATIVO DE LOTES OCUPADOS
POR LA BARRIADA HUERTO DEL EDEN,
CASTILLA DE ORO, CUATRO TORRES
Y ALTOS DEL SOL

- SUPERFICIE: M² + M²

DISEÑO : PASTOR BARAHONA
CALCULO : PASTOR BARAHONA

ESCALA : 1:1000

FECHA : ABRIL 2014

PAGINA : 01 DE 01

JEFE DEL DEPTO. DE AGRICULTURA

DIBUJADO : CARMEY C. GONZALEZ



MINISTERIO DE VIVIENDA
Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

DIRECTOR DE ASENTAMIENTOS INFORMALES

Anexo 2 / Plano demostrativo de lotes ocupados por la barriada Huertos del Edén, Castilla de Oro, Cuatro Torres y Altos del Sol

Anexo 3 / Ley 20

G.O. 26252

LEY 20

De 27 de marzo de 2009

Que establece un procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad y dicta otras disposiciones

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Capítulo I

Asentamiento Comunitario por Antigüedad

Artículo 1. El objetivo de la presente Ley es asegurar a los miembros de un asentamiento comunitario, establecido por más de quince años de manera consecutiva, pacífica e ininterrumpida, el título de propiedad sobre el predio privado que ocupan.

Artículo 2. Asentamiento comunitario por antigüedad es todo grupo humano establecido en un área geográfica urbana o rural, de propiedad privada, que ha conformado un tejido social vinculado por relaciones jurídicas, culturales, productivas, económicas o, incluso, por expresiones de carácter organizativo.

Artículo 3. Para los fines de la presente Ley, se entiende por poseedor beneficiario aquel que ejerce la ocupación de un predio con ánimo de dueño.

El aseguramiento y la formalización de la tierra a poseedores beneficiarios dentro de un asentamiento comunitario por antigüedad se efectuará conforme al trámite establecido en la presente Ley.

Artículo 4. Un grupo no menor de veinte representantes de familias constituidas del asentamiento comunitario podrá pedir al Ministro de Vivienda que declare la existencia del asentamiento comunitario por antigüedad y decrete la expropiación extraordinaria de la finca privada, de conformidad con esta Ley, sin perjuicio de que se pueda proceder de oficio para estos trámites.

Cuando se trate de tierras agrarias, la solicitud se dirigirá al Ministro de Desarrollo Agropecuario, por un mínimo de diez familias.

Artículo 5. Para proceder a asegurar y formalizar las tierras a poseedores beneficiarios dentro de un asentamiento comunitario por antigüedad, será necesario determinar:

1. Que las condiciones topográficas o del subsuelo del lugar, así como los cursos de agua de ríos, quebradas o riachuelos cercanos, no presentan peligro para la vida o la integridad física de sus miembros.
2. Que el área esté libre de grave contaminación.

ASAMBLEA NACIONAL, REPÚBLICA DE PANAMÁ

Una unidad especial de emergencia para el análisis de riesgos en la comunidad realizará la inspección en el área y presentará un informe en el que se identifique si existen riesgos para la comunidad, si estos son mitigables y si se aconseja la permanencia de la comunidad en el lugar.

Capítulo II

Declaratoria de Asentamientos Comunitarios por Antigüedad

Artículo 6. Para la declaratoria de asentamiento comunitario por antigüedad, se requerirá de un informe de estudio tenencial y de fundación de dicho asentamiento, el cual contendrá, como mínimo, la siguiente información:

1. Respecto a la finca donde se encuentra establecida la comunidad:
 - a. Localización, descripción y demarcación del área ocupada por el asentamiento comunitario.
 - b. Datos generales de inscripción, con sus restricciones de ley y gravámenes, si los hubiera.
 - c. Información del propietario o de los propietarios.
 - d. Valor catastral de la finca al segundo año de iniciada la ocupación por la comunidad, certificado por la entidad correspondiente. Dicho valor será utilizado como base para obtener el valor proporcional del predio ocupado por la comunidad.
2. Respecto a la comunidad:
 - a. Datos personales de cada uno de los miembros de la familia.
 - b. Medidas y linderos del predio de cada familia.
 - c. Fecha de fundación del asentamiento comunitario, que será considerada para la determinación del término de quince años de ocupación.
 - d. En caso de que existan, se describirán los servicios públicos con que cuenta la comunidad, tales como telefonía, energía eléctrica, agua potable, prestaciones médicas, centros educativos y sociales o vías de acceso, entre otros.
3. Cualquier otro aspecto material que sirva de indicador de la existencia de la comunidad.

Artículo 7. Para la determinación del área de la finca que define territorialmente el asentamiento comunitario por antigüedad, se emplearán, además de lo establecido en el artículo anterior, las ortofotos y los estudios tenenciales del Ministerio de Vivienda o cualquier otro que se realice, atendiendo a los planes de ordenamiento territorial.

La fecha de fundación del asentamiento comunitario se determinará en el informe levantado por el Ministerio de Vivienda o el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, según corresponda.

Capítulo III

Expropiación por Interés Social Urgente

Artículo 8. El Órgano Ejecutivo decretará la expropiación extraordinaria por interés social urgente.

Artículo 9. La finca expropiada se inscribirá en el Registro Público, lo que produce, sin más trámite, el traspaso correspondiente a favor del Banco Hipotecario Nacional y cuando el asentamiento comunitario por antigüedad sea de tipo agrario, la inscripción se hará a favor del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

En los casos en que la expropiación sea parcial, se confeccionará el plano de segregación para su aprobación y, en el Registro Público, se constituirá una nueva finca a favor del Banco Hipotecario Nacional o del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, según corresponda, para los fines adjudicatarios posteriores.

Artículo 10. Para efectos de negociar el valor indemnizatorio por el acto expropiatorio, se seguirán los siguientes pasos y criterios:

1. Inscrita en el Registro Público la finca expropiada, el Ministerio de Vivienda o el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, según corresponda, notificará a las personas afectadas por el acto expropiatorio el inicio del proceso de negociación para convenir el valor del monto indemnizatorio. El afectado o los afectados tendrán quince días hábiles para comparecer personalmente o mediante apoderado, a fin de negociar y convenir con el Estado la indemnización correspondiente. En caso contrario, se aplicará lo dispuesto en el numeral 6 de este artículo.
2. En la negociación, la base de la indemnización será el valor catastral al segundo año de iniciada la posesión por el asentamiento comunitario. Cuando sea necesario actualizar los valores catastrales de la finca hasta el segundo año de la ocupación, ese último valor se multiplicará por 0.05% anual.
3. Copias autenticadas del ejercicio de acciones judiciales por el delito de usurpación o para reivindicar la propiedad contra los miembros del asentamiento comunitario, durante los primeros quince años de iniciada la ocupación de acuerdo con el informe de que se habla en el artículo 5 de esta Ley, se tomarán en cuenta como elemento objetivo de la negociación.
4. El impuesto de inmueble adeudado del área expropiada será condonado por el Fisco, siempre que el propietario acepte el pago de la indemnización por la vía administrativa. En estos casos, se exonerará también el cincuenta por ciento (50%) de los intereses moratorios por el resto de la finca, si la expropiación fuera parcial.
5. De concurrir el propietario por sí o mediante apoderado, la negociación no podrá durar más de quince días hábiles sin un acuerdo. El acuerdo suscrito por las partes será definitivo y obligatorio.
6. En el caso de que el afectado por el acto expropiatorio y la dependencia estatal no lleguen a convenir el valor del monto de la indemnización o de nunca haberse verificado tal negociación, el Ministerio de Vivienda o el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, según corresponda, describirá lo sucedido y solicitará al Ministerio Público que demande la apertura del juicio en el que se determine el valor de indemnización que deberá pagar el Estado, de conformidad con los términos y limitaciones previstos en esta Ley.

Capítulo IV

Reglas para la Titulación a los Poseedores Beneficiarios

Artículo 11. Los trámites de adjudicación de tierras a cargo de la entidad pública correspondiente no tendrán costo alguno para el poseedor beneficiario, salvo el valor de la tierra, el cual corresponderá a los valores catastrales al segundo año de iniciada la posesión por el asentamiento comunitario.

El poseedor beneficiario que haya iniciado un proceso judicial de prescripción adquisitiva de dominio podrá acogerse a los trámites de adjudicación previstos en la presente Ley, siempre que desista de dicho proceso. En los casos en que el poseedor beneficiario opte por mantener el proceso de prescripción adquisitiva de dominio, deberá informar de este hecho al Banco Hipotecario Nacional o al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, según corresponda.

Artículo 12. Las adjudicaciones de terreno tienen por finalidad primordial dar seguridad jurídica de vivienda a los poseedores beneficiarios.

En las solicitudes de adjudicación se seguirán las siguientes reglas:

1. Solo se concederá título individual de propiedad a persona o familia que no cuente con una propiedad inmueble inscrita en el Registro Público.
2. No se concederá título individual de propiedad a persona o familia por más de un predio situado en cualquiera de estos asentamientos comunitarios, por razón de las expropiaciones decretadas en virtud de la presente Ley.
3. Cuando se trate de personas jurídicas u otro caso excepcional, el Ministerio de Vivienda o el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, según corresponda, queda autorizado para reglamentar esta materia mediante resolución.

Capítulo V

Criterios para la Indemnización

Artículo 13. Los tribunales de justicia fijarán el monto de la indemnización por el acto expropiatorio, atendiendo a las siguientes reglas y criterios, sin perjuicio de la sana crítica:

1. La base para la indemnización corresponderá al valor catastral que, hasta el segundo año de producirse la ocupación comunitaria, existía en los registros del catastro nacional.
2. Cuando sea necesario actualizar los valores catastrales de la finca hasta el segundo año de la ocupación, ese último valor registrado se multiplicará por cinco por ciento (5%) anual.
3. El monto de la indemnización anterior se incrementará cuando el propietario o los propietarios prueben que ejercieron acciones judiciales dentro de los primeros quince años de iniciada la ocupación, orientadas a la reivindicación de la propiedad o para querellar por el delito de usurpación contra cada uno de los ocupantes, y las sentencias se encuentren ejecutoriadas a su favor.

El incremento anterior se calculará de la siguiente manera:

- a. Si el valor catastral del bien en la época de la ocupación era de diez mil balboas (B/.10,000.00) o menos, se aplicará un incremento del 0.03% sobre dicho valor,

multiplicado por los primeros quince años de existencia del asentamiento comunitario.

- b. Si el valor catastral del bien en la época de la ocupación era mayor de diez mil balboas (B/.10,000.00) y hasta cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), se aplicará un incremento del 0.015% sobre dicho valor, multiplicado por los primeros quince años de existencia del asentamiento comunitario.
- c. Si el valor catastral del bien en la época de la ocupación era mayor de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00) y hasta cien mil balboas (B/.100,000.00), se aplicará un incremento del 0.0075% sobre dicho valor, multiplicado por los primeros quince años de existencia del asentamiento comunitario.
- d. Si el valor catastral del bien en la época de la ocupación era mayor de cien mil balboas (B/.100,000.00) y hasta doscientos mil balboas (B/.200,000.00), se aplicará un incremento del 0.0050% sobre dicho valor, multiplicado por los primeros quince años de existencia del asentamiento comunitario.
- e. Si el valor catastral del bien en la época de la ocupación era mayor a doscientos mil balboas (B/.200,000.00) y hasta quinientos mil balboas (B/.500,000.00), se aplicará un incremento del 0.00375% sobre dicho valor, multiplicado por los primeros quince años de existencia del asentamiento comunitario.
- f. Si el valor catastral del bien en la época de la ocupación es mayor a quinientos mil balboas (B/.500,000.00), se aplicará un incremento del 0.001875% sobre dicho valor, multiplicado por los primeros quince años de existencia del asentamiento comunitario.

Capítulo VI

Terceros, Garantía a la Propiedad Privada, Lucro Cesante e Intereses

Artículo 14. Cualquier miembro de la comunidad o un grupo de ella podrá actuar como tercero dentro del procedimiento de negociación, así como en el proceso judicial como parte interesada, dentro del marco de lo establecido en la presente Ley.

Artículo 15. No se concederá título individual de propiedad a la persona o familia que se establezca en una comunidad declarada como asentamiento comunitario por antigüedad, con posterioridad al mes de diciembre del 2008.

Los casos de asentamientos comunitarios que, al 31 de diciembre de 2008, no cuenten con más de quince años de fundación y que, por lo menos, hayan cumplido cinco años de fundados serán sometidos, a solicitud de la comunidad, a mediación entre las partes y negociación del Estado con el propietario de la finca, con el fin de regularizar la tierra que ocupan.

Artículo 16. En ningún caso el Estado pagará lucro cesante o intereses de cualquier naturaleza.

Capítulo VII
Disposiciones Relacionadas con las Adjudicaciones en el
Banco Hipotecario Nacional y otras Entidades Públicas

Artículo 17. Dentro de los procesos de regularización y titulación masiva de propiedades inmuebles, los procedimientos y requisitos para las adjudicaciones de bienes inmuebles pertenecientes al Banco Hipotecario Nacional a poseedores beneficiarios, se regirán por lo dispuesto en reglamentación especial de la Junta Directiva de este Banco o por en quien esta delegue dicha función.

Los procedimientos y requisitos para las adjudicaciones de bienes inmuebles pertenecientes a cualquier otra dependencia pública o entidad autónoma o semiautónoma se regirán por lo dispuesto en reglamentación especial del órgano de gobierno respectivo o por en quien este delegue dicha función.

Artículo 18. Los procedimientos y requisitos para la incorporación a propiedad horizontal de carácter social y posteriores adjudicaciones individuales a los poseedores beneficiarios se harán mediante una reglamentación especial orientada a una rápida y sencilla titulación masiva de propiedades dentro de los procesos de regularización y titulación masiva.

Para estos efectos, se entenderá por propiedad horizontal de carácter social los edificios y apartamentos de alquiler o dados en venta, para brindar una solución habitacional a través de proyectos a cargo del Estado, entidades autónomas o semiautónomas.

Artículo 19. A partir de la entrada en vigencia de esta Ley, todas las adjudicaciones realizadas por el Banco Hipotecario Nacional, bajo el régimen de propiedad horizontal de carácter social, incorporarán la parte proporcional del suelo de la finca madre de propiedad horizontal a la unidad departamental sin necesidad de nuevo avalúo ni del incremento del valor del préstamo.

En los casos de adjudicaciones o ventas que se hayan inscrito en el Registro Público antes de la entrada en vigencia de esta Ley y que no hayan incorporado la parte proporcional del suelo de la finca madre de propiedad horizontal a la unidad departamental, el Banco Hipotecario Nacional procederá a traspasar, a título gratuito, dicha parte proporcional a la unidad departamental respectiva. Este traspaso no causará ningún tipo de impuesto, tasa, exigencia de paz y salvo de ninguna clase, ni costo notarial y registral.

Artículo 20. En la aplicación del procedimiento anterior, se tendrá en cuenta que su objetivo es facilitar la adjudicación al poseedor beneficiario, atendiendo a la naturaleza social de los procesos masivos de regularización y titulación de propiedad inmueble, por lo que no representa el congelamiento del valor catastral de la finca madre de propiedad horizontal ni de la finca de la unidad departamental.

Las actualizaciones a que haya lugar se podrán realizar con posterioridad en la segunda transacción o mediante avalúos privados u oficiales.

Capítulo VIII
Disposiciones Finales

Artículo 21. El artículo 1 de la Ley 47 de 2007 queda así:

Artículo 1. La presente Ley establece un Régimen de Propiedad Horizontal Especial para que el Banco Hipotecario Nacional incorpore a este Régimen edificios de su propiedad, y autoriza al Banco para celebrar contratos de compraventa con sus arrendatarios o emita resoluciones de gerencia de adjudicación a estos, reconociéndoles como abono el pago del canon de arrendamiento, y para condonarles la morosidad que tengan a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley.

Serán objeto de esta Ley los edificios de alquiler de propiedad del Banco Hipotecario Nacional, los traspasados a este por el Banco de Desarrollo Agropecuario y los proyectos del Plan Juan Demóstenes Arosemena de la provincia de Colón.

Artículo 22. El Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Vivienda, reglamentará lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 23. Esta Ley es de interés social y tiene efecto retroactivo.

Artículo 24. La presente Ley modifica el artículo 1 de la Ley 47 de 4 de diciembre de 2007.

Artículo 25. Esta Ley comenzará a regir desde su promulgación y tendrá una vigencia de cinco años.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 478 de 2008 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los once días del mes de marzo del año dos mil nueve.

El Presidente,
Raúl E. Rodríguez Araúz

El Secretario General,
Carlos José Smith S.

**ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, PANAMÁ,
REPÚBLICA DE PANAMA, 27 DE MARZO DE 2009.**

MARTÍN TORRIJOS ESPINO
Presidente de la República

GABRIEL DIEZ P.
Ministro de Vivienda

ASAMBLEA NACIONAL, REPÚBLICA DE PANAMÁ



Fuente: TECHO Panamá. 2018. Cuatro Torres. Fotografía.

Nota: Residentes del asentamiento y voluntarios en la vía de acceso, cargando zinc para la construcción de viviendas de emergencia.



Fuente: TECHO Panamá. 2020. Castilla de Oro. Fotografía.

Nota: Fotografía tomada desde el techo de una vivienda. Se puede ver el asentamiento Altos de Howards que ya está regularizado.